



La Participación de la Ciudadanía Andaluza en la Elaboración de las Leyes

Crescencio Peñas García



JUNTA DE ANDALUCÍA

Instituto Andaluz de Administración Pública
CONSEJERÍA DE JUSTICIA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

**LA PARTICIPACIÓN DE LA CIUDADANÍA ANDALUZA EN
LA ELABORACIÓN DE LAS LEYES**

**LA PARTICIPACIÓN DE LA CIUDADANÍA ANDALUZA EN
LA ELABORACIÓN DE LAS LEYES**

Crescencio Peñas García

Instituto Andaluz de Administración Pública

Sevilla - 2009

PEÑAS GARCÍA, Crescencio
La participación de la ciudadanía andaluza en la elaboración de las leyes /
Crescencio Peñas García . – 1ª ed. -
– Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública, 2009
245 p. ; 24 cm. – (Estudios)
D.L. SE-3719-2009
ISBN 978-84-8333-454-6

Democracia . – Ciudadanía . – Participación Política .
Instituto Andaluz de Administración Pública .

321.7

RESERVADOS TODOS LOS DERECHOS. NO ESTÁ PERMITIDA LA REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL EN NINGÚN TIPO DE SOPORTE SIN PERMISO PREVIO Y POR ESCRITO DEL TITULAR DEL COPYRIGHT

TÍTULO: LA PARTICIPACIÓN DE LA CIUDADANÍA ANDALUZA EN LA ELABORACIÓN DE LAS LEYES

AUTOR: Crescencio Peñas García

© INSTITUTO ANDALUZ DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



Gestión de publicaciones en materias
de Administraciones Públicas

Edita: Instituto Andaluz de Administración Pública

Diseño y producción: Iris Gráfico Servicio Editorial, S.L.

ISBN: 978-84-8333-454-6

Depósito Legal: SE-3719-2009

A María, Irene y Pilar, ciudadanas andaluzas libres.

“El pueblo inglés cree que es libre porque vota; en realidad es libre sólo cuando vota, después de lo cual vuelve a ser más esclavo que antes”.

Juan Jacobo Rousseau

| ÍNDICE

PRÓLOGO	11
1. INTRODUCCIÓN	15
2. CIUDADANÍA, NORMA Y PARTICIPACIÓN	19
2.1. CIUDADANÍA	22
2.1.1. El debate actual del concepto de ciudadanía	25
2.2. NORMA	27
2.2.1. Norma en sentido sociológico	28
2.2.2. Norma en sentido jurídico-político	30
2.3. PARTICIPACIÓN	32
2.3.1. La participación en los modelos democráticos	37
2.3.1.1. La participación en el modelo de democracia representativa	38
2.3.1.2. La participación en el modelo de democracia directa	39
2.3.1.3. La participación en el modelo de democracia participativa	40
3. REGULACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA PARTICIPACIÓN	43
3.1. EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978	43
3.1.1. Pluralismo político: representación y democracia directa	46
3.2. EN LA LEGISLACIÓN ANDALUZA	50
3.2.1. En el Estatuto de Autonomía para Andalucía	50
3.2.2. En el Reglamento del Parlamento de Andalucía	56

4. CENTRALIDAD DEL PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DE LAS NORMAS	59
4.1. LA NEGOCIACIÓN COMO ELEMENTO DE LA PARTICIPACIÓN EN EL PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DE LAS NORMAS	62
5. TIPOLOGÍA DE LA PARTICIPACIÓN	67
5.1. PARTICIPACIÓN DIRECTA	69
5.1.1. El referéndum	69
5.1.1.1. El referéndum consultivo del art. 92 CE	74
5.1.1.2. Los referéndums constitucionales del Título X CE	78
5.1.1.3. Los referéndums territoriales de los arts. 151 y 152 CE	80
a) El referéndum territorial de iniciativa autonómica del art. 151 CE	80
b) El referéndum territorial de reforma autonómica del art. 152 CE	82
5.1.2. Las consultas populares en Andalucía	87
5.2. DEMOCRACIA PARTICIPATIVA	90
5.2.1. Iniciativa Legislativa Popular	92
5.2.2. Derecho de Petición	108
5.3. LA PARTICIPACIÓN EN LOS ÁMBITOS ADMINISTRATIVO Y PARLAMENTARIO	115
5.3.1. En el ámbito administrativo: negociación	119
5.3.2. En el ámbito parlamentario: audiencia	123
6. EL PROCEDIMIENTO DE REFORMA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA PARA ANDALUCÍA: UN MODELO DE PARTICIPACIÓN	129
7. OTROS MODOS DE PARTICIPACIÓN	135
7.1. LAS ENCUESTAS, LOS GRUPOS DE TRABAJO Y LOS FOROS DE PARTICIPACIÓN	135
7.2. NUEVAS TECNOLOGÍAS	137
8. CONCLUSIONES	141
ANEXO	153
BIBLIOGRAFÍA	237

| PRÓLOGO

Sabido es que muy poco después de concluir la Segunda Guerra Mundial, en 1945, los vencedores, agrupados en dos bloques, respectivamente liderados por la Unión Soviética y los Estados Unidos, protagonizaron un nuevo enfrentamiento conocido como la guerra fría, tan dilatado en el tiempo que su conclusión suele estimarse coincidente con la demolición del muro de Berlín y el desmembramiento de la Unión Soviética. La contienda, que se desarrolló en múltiples terrenos, conoció en su vertiente bélica escenarios alejados de las fronteras de los adversarios, en los cuales eludieron éstos, pese a todo, el choque directo. Combatieron sí, pero por los beligerantes interpuestos que, en cada caso, utilizaron para medir sus fuerzas.

En lo ideológico, sin embargo, como la confrontación directa no entrañaba ningún riesgo, pudieron ambos bandos atacar frontalmente los principios cimentadores del universo sustentado por el bloque contrario. Desde el liderazgo por los Estados Unidos, el objetivo fue, como no, el marxismo. Con respecto al cual decidieron aquéllos y sus aliados desacreditarlo y a tal efecto emplearon la estrategia consistente en desprestigiar todas las ideologías sin distinción. Intelectuales norteamericanos y europeos se emplearon a fondo en la tarea, de la que resultaron construcciones tales como la relativa al fin de las ideologías. Del análisis que efectuaron sobre las sociedades desarrolladas de la segunda mitad del siglo XX procede además su diagnóstico de asistirse en ellas a un aumento creciente de demandas de bienestar social, imposibles de satisfacer por los Estados, en los cuales advertían también mostrarse la participación ciudadana en la vida política un horizonte susceptible de agravar las cosas.

El trabajo de esos intelectuales no concluyó, sin embargo, con la diagnosis señalada. Aventuraron además una terapia para la situación que describían. El Estado no podría satisfacer sino parcialmente esas demandas ciudadanas, pero sí esmerarse desplegar sus políticas con la mayor eficacia. A tal efecto, proponían su transformación en una suerte de ente tecnificado, en donde el experto tendría reservado un lugar preeminente. A la fórmula, apenas contestada entre algunos intelectuales europeos de izquierda, se la vistió con el ropaje de la gobernanza, primero, de la buena gobernanza, después, manifestando con ello una capacidad de adaptación al medio poco común, como instrumento mutante en la forma, que no en el fondo.

Nada nuevo se descubre con cuanto antecede. No hace tanto que José Vidal Beneyto describió brillantemente el fenómeno en unas pocas páginas. Las que dan de sí un artículo periodístico (El País 12-12-02). La Real Academia ha certificado que la idea se ha quedado a vivir entre nosotros y lo ha hecho además certeramente, pues, no en balde, define la gobernanza como la “manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social, e institucional duradero promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil, y el mercado de la economía”.

De lo que no habla el Diccionario, porque no es cosa suya, es del riesgo en cuanto a renuncia de objetivos por parte del Estado que acompaña a su preferencia de los señalados sobre otros. Tampoco menciona que la referida metamorfosis del Estado, tecnocrática según ha quedado dicho, es inversamente proporcional a la pérdida de participación política en su seno para el ciudadano. Así, por ejemplo, cualquiera puede hacer suyo el propósito de edificar un Estado eficaz en su actuación, asumir el diseño de evaluar la calidad de las políticas desplegadas por todas las instituciones públicas por él auspiciadas y respaldadas. Algo más cuesta compartir que éstas hayan de concretarse en una comprobación endógena, esto es, efectuada por quienes desarrollan su actividad en la institución examinada. Con todo, forzoso es reconocer que algún beneficio reportará al ciudadano esa forma de control. Pero, aunque así sea ¿Quién controla la definición previa de las políticas evaluadas luego de tal modo?

La respuesta más inmediata es confiar en que lo hagan otras instituciones del Estado. En un régimen parlamentario, el único que interesa traerse a colación en estas páginas, las distintas administraciones públicas habrán de rendir cuentas a la instancia gubernamental, cuyos designios controlará el Parlamento, representante del pueblo soberano. El cual se convertirá en árbitro de las disputas habidas entre las fuerzas políticas allí representadas, tantas veces como se le convoque a pronunciarse en las urnas, porque medie la disolución anticipada de la Cámara legislativa o el fin de su mandato.

Nada tiene de descabellado confiar en que funcione el sistema de Cheks and Balances. Lo ha hecho durante siglos y todavía es válida la fórmula ideada por demócratas

en ausencia de partidos, no se olvide. Ni se pase por alto tampoco que, en Europa, al menos, son éstos hoy día los que insuflan vida a todos los órganos estatales. El ciudadano puede militar en ellos, canalizar a través de los mismos su aspiración de participar en la esfera del Estado. En el presente nadie duda de la utilidad de los partidos y así sucedía también cuando se aprobó la Constitución española de 1978. Adviértase si no el protagonismo que les confiere su artículo 6 en la política del estatal: expresan el pluralismo político, concurren a la formación de la voluntad estatal y son, además, instrumento fundamental para la participación política.

Sin embargo la Constitución vigente pone a disposición del ciudadano, además de este cauce participativo, otros distintos. No quiere que sea el único de su clase y amalgama, en los cimientos del Estado que construye, los materiales propios de la democracia representativa vertebrada con ayuda de los partidos políticos, con los clásicos de la democracia directa o semidirecta, y, en tal sentido, permite a la Nación manifestarse sin su intermedio, directamente. Iniciativa legislativa popular y referéndum son los medios que arbitra al efecto.

La regulación constitucional de ambos tipos de participación ciudadana es más generosa en la Constitución española vigente que en la de 1931, referente inmediato en nuestra historia constitucional, pero no tanto como en otras constituciones de nuestro entorno. Siendo este el caso de la Constitución italiana de 1947, por ejemplo. La Constitución española de 1931 autorizaba a que el pueblo, ejerciendo el derecho de iniciativa, presentase a las Cortes una proposición de Ley si así lo respaldaba el 15 por ciento de los electores, por lo menos. Pues bien, considerando que en las elecciones de 1933, tras adquirir las mujeres españolas, gracias a la Constitución misma, los derechos de sufragio activo y pasivo, componían el cuerpo electoral unos trece millones de personas, era preciso alcanzar el aval de 1.950.000 personas para el ejercicio de tal derecho colectivo. Por su parte, la Constitución italiana de 1947, vigente, condiciona el empleo de tal iniciativa a que 50.000 electores como mínimo presenten una proposición de texto articulado. Se traen a colación dichas regulaciones constitucionales porque es seguro que el constituyente español de 1978 las tuvo a la vista cuando decidió exigir 500.000 firmas para activar la iniciativa legislativa popular, consciente, por una parte, de la enorme dificultad que iba a encontrar para que se aceptase la fórmula republicana del 15%; y, por otra, del carácter puramente complementario de la democracia representativa que le comunicaba a esta manifestación de la democracia semidirecta.

A idéntico propósito responde la regulación que dedica al referéndum, a medio camino también entre las constituciones citadas. Así, según la Constitución de 1931 concedía al pueblo la potestad de poder decidir mediante referéndum las leyes votadas por las Cortes, cuando también lo solicitase el 15 por ciento del cuerpo electoral. Por

su parte la Constitución italiana vigente, contempla la posibilidad de someter a referéndum popular la derogación total o parcial de una ley o de un acto con fuerza de ley cuando lo soliciten quinientos mil electores. Bien es verdad que la Constitución italiana excluye a cierta categoría de leyes, las tributarias y presupuestarias, las de amnistía e indulto, y las ratificadoras de los tratados internacionales. Y no es menos cierto que la propuesta sometida a referéndum será aprobada si han participado en la votación la mayoría de quienes tienen derecho a hacerlo y se obtiene la mayoría de los votos válidos.

La Constitución española vigente también contempla un viejo derecho, pues su existencia es anterior al nacimiento del Estado, el derecho de petición, que, aun cuando haya conocido una significativa merma en su importancia política desde entonces, frente al otro derecho de esa naturaleza imperante en la actualidad, el de sufragio, quizá termine mostrándose más útil que la iniciativa legislativa popular como instrumento al servicio de la democracia semidirecta.

Pero interesa volver sobre el ejemplo más arriba descrito de la institución pública evaluadora de sus propias políticas para, con base ahora en los datos hasta aquí referidos, reiterar que en torno a la definición de las mismas, por un lado, la selección de las llamadas a valorarse, por otro, y el posterior desarrollo de la actividad orientada al logro de tal finalidad, por último, la Constitución española de 1978 no proporciona otro medio de control que el sistema de frenos y contrapesos en los términos indicados. Lo cual no significa ninguna interdicción constitucional a la participación ciudadana en este y otros terrenos. Se requiere sólo facilitar normativamente los instrumentos idóneos al efecto.

Naturalmente que en esto pueden colaborar las distintas instancias territoriales dotadas de poder político en España. Así lo han hecho todas y muy significadamente la Comunidad Autónoma de Andalucía. Del uso que han hecho los andaluces de los instrumentos creados por ésta trata este libro. Harto elocuente es el título del mismo: *La participación de la ciudadanía andaluza*. Su interés radica en la orientación sociológica o politológica a que responden sus páginas. Se destaca porque con ello se interna su autor en un camino poco o nada transitado. Probablemente sea la única obra que informa sobre las proposiciones de ley presentadas al Parlamento de Andalucía debidas a la iniciativa popular y de la suerte que corrieron. Lo mismo cabe decir de la información referida a la participación de la ciudadanía en la fase de elaboración de los anteproyectos de ley aprobados por el Parlamento de Andalucía. En esto, Crescencio Peñas García es pionero.

Manuel José Terol Becerra

1 | INTRODUCCIÓN

En múltiples ocasiones se critica la falta de participación de los ciudadanos en la vida política y de como ésta se reduce al acto de votar. Y además, quienes participan cada cuatro años no son, en general, más de dos tercios del electorado y conviene no olvidar que éste no es todo el conjunto de la ciudadanía.

Para el ejercicio de participación de la ciudadanía, la Constitución española (CE) diseña un sistema de representación, mediante el cual el soberano delega el ejercicio del poder en unos representantes que quedan investidos de la competencia para adoptar decisiones sobre los asuntos públicos.

La primacía constitucional del sistema representativo coexiste, no obstante, con la existencia de determinados mecanismos de democracia directa que las leyes de desarrollo han constreñido. Queda en realidad poco espacio para el ejercicio de democracia directa por los ciudadanos, a pesar de que el artículo 23 CE prevé tanto la representación como la intervención directa ciudadana en los asuntos públicos.

Como Martín Mateo sostenía “el desánimo del ciudadano es ciertamente comprensible si se tiene en cuenta que únicamente se cuenta con él para introducir cada X años, su papeleta en la urna, ejercicio que agota su capacidad de expresión política... Es clásico ya el lamento del ciudadano que sólo puede influir en su destino concentrando sus ilusiones y aspiraciones para un largo periodo en un minúsculo recuadro de papel, con lo que asume un denso, pero equívoco, documento, que constituye el manifiesto del partido elegido, del que conocerá un extracto como máximo, pero sin posibilidad de hacer nada más que esperar otro largo período de tiempo para

contrastar, en el mejor de los casos, el cumplimiento de sus compromisos por los seleccionados con su opción”¹.

Para parte de la doctrina la emergencia del debate sobre la ciudadanía a partir de la década de los noventa del pasado siglo, a medida que se han planteado nuevas y distintas cuestiones, pasa por la necesidad de reconceptuar los principios, derechos y obligaciones vinculados a ella, así como a las esferas de su participación².

En la actualidad asistimos a un fenómeno a nivel mundial que afecta las relaciones entre los ciudadanos y las instituciones. Nos encontramos en una crisis de legitimidad donde aquellos manifiestan la desilusión ante sus gobiernos por la falta de responsabilidad y por no tener en cuenta sus demandas y, en muchos casos, sus necesidades. Este contexto favorece el reconocimiento e incluso la necesidad de fortalecer la participación ciudadana, por ello se ponen en marcha mecanismos a través de los cuales los ciudadanos asumen roles activos en la decisiones que afectan a sus vidas, no sólo como sujetos individuales sino como sujetos colectivos, y de esta manera exigen también una mayor responsabilidad a los Estados.

Aquí no se aborda la participación de los ciudadanos en lo que se ha venido en llamar participación representativa. Sin duda, dimensión importante y ampliamente estudiada por la Politología, la Sociología o por el Derecho y que de forma fundamental conecta la concepción de ciudadanía con la producción de normas.

El objeto de análisis de este estudio es relacionar la dimensión ciudadana de la persona con las normas jurídicas, a través de su participación en el procedimiento de elaboración. Es decir, de lo que versa, utilizando palabras de Peces Barba es del derecho político por excelencia, el núcleo de los derechos políticos, el derecho a la participación política³.

Para hacerlo manejable, se acota ese amplio derecho y se delimita, de una parte, orillando el modelo representativo; en segundo lugar no se plantea como su alternativa; y finalmente se estudia como fórmula complementaria a aquel. En todo caso lo que

¹ MARTÍN MATEO, Ramón: “Democracia directa, democracia virtual”, *Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 6, Cortes Valencianas, Valencia 1998, pp. 229-249.

² LUCENA CID, Isabel V.: “Los nuevos espacios de la ciudadanía”, en *Revista Internacional de pensamiento político*, núm. 2, Universidad de Huelva, Fundación El Monte, Sevilla 2007, pp. 243-253.

³ PECES BARBA, Gregorio: “Los derechos fundamentales de naturaleza política y las nuevas tecnologías”, en *II Jornadas de Parlamentarias de la Asamblea de Madrid: Parlamento y nuevas tecnologías*, Comunidad de Madrid, Madrid 2002, p. 153.

se analiza son los instrumentos de participación de que dispone el ciudadano para influir de manera directa o indirecta en las leyes que le afectan.

Entre los dos extremos posibles y conceptualmente excluyentes, democracia representativa, es decir elección de representantes en quienes se deposita el derecho de decisión y donde el papel activo del ciudadano es limitado; y democracia directa, donde el actor principal en la toma de decisiones es el ciudadano y la fórmula a través de la que se expresa su alícuota parte de decisión es el referéndum; se configura una fórmula mixta que aquí denominamos democracia participativa y constituye el principal objeto de este análisis. En ella el ciudadano además de elegir a sus representantes no tiene un papel pasivo en la toma de decisiones, sino que mediante mecanismos de participación, en los que se le posibilita su concurso, expresa su opinión o lo impulsa, en el caso que nos ocupa las normas.

Se comienza en primer lugar por definir los tres elementos o dimensiones fundamentales que intervienen en la participación de la ciudadanía en la elaboración de las normas que rigen su vida diaria en sociedad. En un segundo estadio, se delimita la regulación jurídica de la participación ciudadana en las normas fundamentales del Estado y de la Comunidad Autónoma de Andalucía, como parte integrante de aquél. Para finalizar aproximándonos a las distintas fórmulas (referéndums, consultas populares, iniciativa legislativa popular, derecho de petición, concurso ciudadano en los ámbitos administrativo y parlamentario y otros modos de participación) en que la participación tiene posibilidad de sustanciarse.

Se incluye una breve reseña del proceso seguido para la Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía y de cómo dentro de él la aportación ciudadana ha tenido un papel destacado. Se señala como una de sus características el haberse desarrollado íntegramente en la institución parlamentaria andaluza, luego no ha sido el ejecutivo, al menos formalmente, el que ha tenido la supremacía en el proceso de elaboración. Los ciudadanos han tenido un doble modo de aproximación a su contenido: por una parte con una inicial aportación, antes de que los grupos políticos formularan texto alguno; de otra, una vez presentada la propuesta por los partidos, los ciudadanos contaron con la posibilidad de enjuiciar el texto y efectuar aportaciones, alguna de ellas, recogida en el texto final, de indudable repercusión mediática y social.

En consecuencia el procedimiento seguido constituye, en sí mismo, un modelo posible de participación ciudadana. Sin hurtar la competencia al representante, el representado, el pueblo soberano andaluz, ha tenido una posibilidad real de influir en su contenido más allá de expresar su voluntad de ratificación mediante el instrumento directo del referéndum.

En el universo de ambos conjuntos, representativo y directo, se ha constituido un subconjunto de democracia participativa que ilustra de forma sintética aquello que tratamos de describir y analizar en este trabajo.

2 | CIUDADANÍA, NORMA Y PARTICIPACIÓN

En la aproximación de este estudio a la participación de la ciudadanía en los procedimientos de confección de las leyes, intervienen tres elementos analíticos, explicitados en el propio título del trabajo. Es a través de ellos como se puede obtener un mejor conocimiento del modelo jurídico y político en el que, en potencia, la ciudadanía puede ejercer el derecho a colaborar en el concurso de elaboración de las normas. En este primer epígrafe se señala una descripción, a modo de marco general, que será objeto de mayor detalle en cada uno de los sucesivos apartados.

1. El concepto de ciudadano no tiene una constitución monolítica. Como constructo social tiene, primariamente, una dificultad y es que es la propia sociedad quien se determina a sí misma, es decir quien políticamente produce la integración de sus ciudadanos. Es el sujeto colectivo, el pueblo soberano, quien define su propia estructura y el modo jurídico de uso de los elementos que la componen, ya veremos como, en el caso que nos ocupa, en determinados instrumentos de participación pueden hacerlo los “vecinos”, mientras en otras la restricción lleva a que sean los ciudadanos políticamente reconocidos los únicos detentadores del derecho a participar. Se entiende, genéricamente aceptado por la doctrina, al ciudadano como la posición que una persona alcanza por adscripción o por consecución con el consentimiento y el respaldo del Estado para actuar en la esfera pública. Es decir, genéricamente, la traducción jurídica de la percepción que de la persona tiene el Estado.

En lo que aquí interesa conviene diferenciar la concepción jurídica que efectúa el Código Civil (art. 17 a 22) por la que son ciudadanos todos aquellos que tienen atribuida la nacionalidad española, lo que les coloca en una relación especial de derechos

y obligaciones frente al Estado. De la que describe la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, en la que sólo son ciudadanos un grupo de éstos que reúnen los requisitos positivos y negativos que establece el Título I, Capítulo I de dicha Ley. Y ello porque determinadas normas de aplicación a la participación ciudadana en los procedimientos de elaboración de las leyes requieren una cualidad u otra. Aún más, en ocasiones se usa el término vecino para designar intervenciones ciudadanas más laxas en cuanto al requerimiento legal.

De cualquier manera, en el funcionamiento de los Parlamentos Autonómicos no existe, desde el punto de vista constitucional, obstáculo para incrementar la intervención de los ciudadanos, incluso debería propiciarse. Su menor dimensión territorial y proximidad a los sujetos, ciudadanos, electores o vecinos, lo hacen posible, o al menos deberían hacerlo. Esta es la tesis que aquí se mantiene⁴.

2. La Ley ha disminuido, o al menos en gran parte de su producción cuantitativa, su carácter general y abstracto producto de la razón como la ciencia jurídica la ha definido clásicamente. Ahora prevalece un tipo de norma que numerosos autores denominan ley-medida y que aquí interesa simplemente por sus rasgos característicos, al ser: a) la resultante de una situación concreta relacionada con un grupo de ciudadanos; b) persigue una finalidad específica proporcionando medios adecuados para su consecución y las vías para hacer efectiva la medida; c) su ámbito de afectación es reducido ya que no tiene relación con la generalidad de la población sino con determinados ciudadanos, cualificados por una condición que los diferencia y que justifica la adopción de una decisión que se eleva a la categoría de ley y; d) en determinadas ocasiones estas leyes son utilizadas para cumplir una función prestacional.

Como consecuencia de ello se requiere que sus destinatarios alcancen un determinado grado de consenso en su aceptación, lo que para conseguir sus fines lleva inevitablemente a la negociación. De lo que se deriva que necesariamente se han de regular cauces de participación democrática, de lo contrario se estaría al albur de la voluntad única de los representantes o aún peor de los grupos que ejerzan una mayor presión.

En el proceso de elaboración de las leyes se distingue tres grandes hitos:

a) La iniciativa legislativa. A tenor del artículo 87 CE los sujetos habilitados son el Gobierno, el Congreso y el Senado, las Asambleas de las Comunidades Autóno-

⁴ En este mismo sentido se expresa AGUIAR DE LUQUE, Luis: "El ciudadano como sujeto de relaciones parlamentarias", en *Instituciones de Derecho Parlamentario*, Parlamento Vasco, Vitoria 2001, p. 448.

mas y la iniciativa popular. A los que se suman los Ayuntamientos en las leyes andaluzas en virtud de la habilitación que al efecto recoge el artículo 111 del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

- b) La elaboración del texto. Subdivido, a su vez, en dos grandes ámbitos:
- i) En el ámbito administrativo, en su fase de anteproyecto, el concurso de los ciudadanos o los grupos en que se integran, tiene como objeto negociar su contenido y;
 - ii) en el ámbito parlamentario, cuando ya es un proyecto legislativo, la participación lo es a través de la audiencia ciudadana. En este momento ya no cabe la negociación directa, ésta se puede producir indirectamente a través de los grupos parlamentarios, sino la aportación de información para que quienes tienen la competencia para adoptar la decisión, es decir la Cámara, conozca cual es la opinión y reivindicación de los ciudadanos y la tenga en cuenta para que mediante la vía de presentación de enmiendas al texto del proyecto pueda incidir en aquélla.
- c) Aprobación. Corresponde en exclusiva a las Cámaras Legislativas. Los ciudadanos únicamente participan, en las tasadas ocasiones que así lo regula la Constitución o el Estatuto de Autonomía para Andalucía, ratificando los textos mediante referéndum, una vez han sido aprobados por los Parlamentos.

3. La participación ciudadana, se define sociológicamente, por su carácter extensivo, como las acciones realizadas por los ciudadanos privados que están en alguna medida dirigidas a influir la selección del personal gubernamental o sus actividades, a introducir nuevos temas en la agenda, y/o cambiar los valores y las preferencias conectadas directamente con la toma de decisiones políticas. Lo que tiene un relativo grado de acuerdo con el contenido del artículo 23 CE, más restrictivo, cuando proclama la participación de los ciudadanos de forma directa o por medio de representantes en los asuntos públicos.

Es por tanto admisible, jurídica y sociológicamente, la participación de todos los ciudadanos con el objeto de influir en las actividades públicas. La crítica a la que aquí se somete al actual modelo se sustenta en mostrar su rigidez, para que partiendo del enunciado constitucional, sin necesidad de modificación de la Carta Magna, se pueda extender hacia una forma más amplia de encauzar la participación, como de hecho efectúa el reformado Estatuto de Autonomía para Andalucía.

Se propone definir tres modos constitucionales de participación, a) representativa por medio de elecciones; b) directa mediante las distintas modalidades de referéndum y las consultas populares y; c) participativa a través de la iniciativa legislativa popular y el derecho de petición. Este tercer modo incluye, también, el concurso de

la ciudadanía en los ámbitos administrativo y parlamentario del procedimiento de elaboración legislativa.

Se abordan también otros modos de participación como las encuestas, los grupos de trabajo parlamentarios, los foros de participación o las nuevas tecnologías. Todos ellos como formas de que disponen los ciudadanos para efectuar aportaciones mediante su participación en la producción normativa, más allá del estricto sentido procedimental legislativo.

La primera cuestión a la que trata de dar respuesta este estudio es si es necesaria la participación. Y la respuesta es que la necesidad y la instrumentalidad de la participación política en el juego democrático remite directamente a la concepción política de democracia⁵. Si la política es el juego de producción de lo común y del espacio colectivo, la situación ideal es aquella en la que todos los individuos, todos los grupos sociales y todas las identidades colectivas están implicados en su desarrollo.

En una situación que revela una pérdida de importancia de las vías de participación tradicionales (baja militancia en partidos políticos, bajas cotas de afiliación sindical y elevada abstención, baste recordar el resultado del referéndum de ratificación de la Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía), es necesario que la participación ciudadana como medio de socialización política, como pertenencia y como fortalecimiento de la sociedad civil y establecimiento de relaciones entre sus organizaciones, sean cuestiones que atañan al desarrollo de la sociedad y que contribuyan a que los ciudadanos se sientan parte activa de la comunidad política.

2.1. CIUDADANÍA

El concepto de ciudadanía es uno de los más complejos de cuantos intervienen en la dimensión social del ser humano. Algún autor sostiene incluso que carece de concepto y tan solo es posible hablar de concepciones⁶. O, como argumenta Santamaría,

⁵ Una exposición más extensa sobre el tema la encontramos en REVILLA BLANCO, Marisa: "Participación política: lo individual y lo colectivo en el juego democrático", en *Sociedad y Política*, Jorge Benedicto y María Luz Morán (eds.), Alianza Editorial, Madrid 1995.

⁶ ZAPATA-BARRERO, Ricard: *Ciudadanía, democracia y pluralismo cultural: hacia un nuevo contrato social*, Anthropos, Barcelona 2001, p. 6.

“el éxito de la expresión debe más, seguramente, a su ambivalencia que a las escurridizas formas de actuación que designa”⁷.

En todo caso, es un concepto dinámico, y está modelado por el momento histórico que vive y al que se puede aplicar en toda su extensión lo que el emperador Claudio proclamaba: “Senadores, todo cuanto ahora se tiene por muy antiguo, fue una vez nuevo: los magistrados plebeyos después de los patricios, los latinos después de los plebeyos, los pertenecientes a los demás pueblos de Italia después de los latinos. Esto de ahora también envejecerá”⁸.

En lo que a este trabajo concierne, el horizonte o la línea transversal que se tendrá en cuenta es que los conceptos de ciudadano y de ciudadanía son esencialmente jurídico-políticos y solo pueden construirse desde el interés público en participar en la organización de la comunidad⁹.

Para la Real Academia Española de la Lengua¹⁰, ciudadano “es el habitante de las ciudades antiguas o de Estados modernos como sujeto de derechos políticos y que interviene, ejercitándolos, en el gobierno del país. La ciudadanía es la calidad y derecho de ciudadano”. Pero como antes se ha dicho el concepto es más complejo.

El ciudadano es la percepción estatal de la persona y se refiere a la posición que una persona alcanza por adscripción o por consecución con el consentimiento y el respaldo del Estado para actuar en la esfera pública¹¹.

Del estudio histórico del término ciudadanía, se deduce que la conceptualización moderna se debe a tres tradiciones históricas. Por un lado el énfasis como participación en asuntos políticos de la griega; la romano-cristiana desarrolló su carácter

⁷ Citado por Antonio IBÁÑEZ MACÍAS en *El Derecho Constitucional a participar y la participación ciudadana local*, Difusión Jurídica y Temas de Actualidad, Madrid 2007, p. 35.

⁸ TÁCITO, *Anales*, edición 1993, Libro XI, p. 24.

⁹ De acuerdo con GARCÍA ROCA, Javier: *Cargos Públicos Representativos*, Editorial Aranzadi, Pamplona 1999.

¹⁰ LÓPEZ GONZÁLEZ señala que “El Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, constituye indubitablemente una segura referencia conceptual primera en el análisis del jurista”, en *El Referéndum en el sistema español de participación política*, Universidad Politécnica de Valencia, Valencia 2005, p. 7.

¹¹ ZAPATA BARRERO, op. cit., p. 6.

reivindicativo y de desconfianza de la autoridad; y finalmente la hebraica resalta la actitud leal y la aceptación del autosacrificio para un bien comunitario¹².

En el periodo contemporáneo encuentra dos vínculos que a la vez lo delimitan y lo determinan, uno es político: la nacionalidad y otro económico: el mercado. El binomio inclusión/exclusión, común a ambos, es una de sus características constituyentes.

Con la constitución de los Estados-nación aparece la noción, excluyente, de ciudadano de segunda clase que se corresponde con las personas procedentes de una nación pero residentes en otra. La relación directa, incluyente, entre el gobierno nacional y cada miembro de la comunidad política queda explícita bajo la noción de ciudadanía nacional. Esta vinculación, en el sentido dado por Habermas¹³, se adquiere por dos vías. De una parte la *ius soli*, como en el ejemplo francés. La idea de nación precede a la adquisición de una conciencia nacional, siendo ésta una definición expansiva dado que se concibe como una comunidad de destino. La nación pasa de tener un significado extrapolítico a poseer un sentido político. De otra la *ius sanguini*, mediante una definición restrictiva, étnicamente determinante y concebida como comunidad de origen. En ambos casos la nación se convierte en una identidad distintiva y la adquisición natural de una nacionalidad en términos de identidad universal diferenciadora lo es frente a otros Estados y no como hasta entonces, frente a otras ciudades.

En este contexto Habermas ponderó la interrelación entre ciudadanía, nacionalismo y autonomía. La autoridad política pierde el carácter de poder natural y se compatibiliza con la ciudadanía, dado que ella misma participa en su constitución. Entonces la unidad de la ciudadanía ya no es sólo étnica y cultural, sino el resultado de un proceso de consentimiento racional y voluntario.

En su etapa histórica reciente el término ciudadanía sufrió una profunda redefinición conceptual de la mano de Marshall para quien el término alude ante todo a derechos y deberes que corresponden a los miembros de un Estado. Es el vínculo jurídico que liga a un individuo con el Estado del que es miembro y, por tanto, la condición jurídica que le habilita para participar plenamente en sus decisiones¹⁴.

¹² ZAPATA BARRERO, *op. cit.*, p. 8.

¹³ HABERMAS, Jürgen: *Ciudadanía e identidad nacional*, Ed. Debats, Barcelona 1992, p. 13.

¹⁴ MARSHALL, Thomas H.: "Ciudadanía y Clase Social", en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 79, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid 1997, pp. 297-344.

Pero para nuestro análisis, que en los apartados posteriores se describe, interesa más el concepto a nivel no de entrada, sino de salida. Aunque para ello se tenga primero que delimitar en sus características de adscripción y/o de adquisición, dado que son ellas las que habilitan sus características definitorias. El artículo 11 CE define a los ciudadanos españoles: “1. *La nacionalidad española se adquiere, se conserva y se pierde de acuerdo con lo establecido por la Ley.* 2. *Ningún español de origen podrá ser privado de su nacionalidad*”. Y por lo que aquí interesa, el artículo 5 del vigente Estatuto de Autonomía para Andalucía, concreta: “1. *A los efectos del presente Estatuto, gozan de la condición política de andaluces o andaluzas los ciudadanos españoles que, de acuerdo con las Leyes Generales del Estado, tengan vecindad administrativa en cualquiera de los municipios de Andalucía.* 2. *Como andaluces y andaluzas, gozan de los derechos políticos definidos en este Estatuto los ciudadanos españoles residentes en el extranjero que hayan tenido la última vecindad administrativa en Andalucía y acrediten esta condición en el correspondiente Consulado de España. Gozarán también de estos derechos sus descendientes inscritos como españoles, si así lo solicitan, en la forma que determine la Ley del Estado*”.

Un aspecto importante del concepto es que ciudadanía no implica democracia, es decir, la ciudadanía es una identidad necesaria para que el poder pueda relacionarse con una pluralidad de personas. Pero ello con independencia del tipo de organización política, de ahí que pueda ser utilizada como indicador de la forma de estructura social y de cómo se legitima la autoridad.

2.1.1. El debate actual del concepto de ciudadanía

En la actualidad no es poca la tensión existente entre nacionalidad y ciudadanía. Bastaría observar la dimensión social y política de ambos conceptos en el caso español para interrogarse por ella. Pero no es ese el camino que aquí conviene. Es intelectualmente más interesante el que se describe en la dinámica histórica de globalización y la defensa de una idea de ciudadanía universal, de forma que el ciudadano que posee obligaciones y derechos a nivel internacional, debería atravesar el umbral de una tercera gran transformación, desde la consideración primero local y después nacional, hacia un nivel regional o continental como el caso europeo e incluso a un nivel mundial. No existe una libertad de movimiento de las personas congruente con la ya existente libertad de movimiento de capitales y de mercancías.

Entre la doctrina existe un interés creciente por el papel de la ciudadanía en la construcción de la comunidad de sujetos activos, a través de su participación en las decisiones políticas y económicas que le afectan. En las sociedades actuales es muy difícil

governar de espaldas a los ciudadanos y cada vez se les implica más en la decisión de gobernanza.

Los discursos actuales sobre ciudadanía están relacionados con la participación, los derechos y las obligaciones sin que se haya establecido un paradigma teórico claro. Naturalmente cada sociedad y cada modelo, liberal o republicano, en el ejercicio del poder da una respuesta distinta.

Desde el marco político liberal, la ciudadanía es un status que confiere al individuo un grupo de derechos universales, garantizados por el Estado. El individuo es un ser racional que actúa en su propio interés y el Estado no tiene otro papel que el de protegerle en sus derechos. El ejercicio racional de los derechos y libertades individuales, es decir la participación, queda reducido al derecho de sufragio dentro de la democracia representativa. El objetivo de una buena sociedad se alcanza a través de la consecución del interés individual para el mayor número de ciudadanos en el ejercicio de su libertad. La cuestión es determinar si la actividad neutral estatal es suficiente para motivar a la ciudadanía. De ahí que adquiera importancia la distribución, a través de un proceso equitativo, del reconocimiento de que la persona es capaz de autoreconocerse y valorar positivamente sus acciones como ciudadana sin el cual actuará en la esfera pública de una forma voluntaria pero forzada, contra los preceptos de su autonomía personal. En este modelo la participación no es necesaria o debe ser mínima. El interés está en el desarrollo de la libertad individual y la satisfacción de sus intereses.

En la perspectiva republicana la participación de los ciudadanos se presenta como una exigencia y se promueven fórmulas deliberativas de democracia. Gran parte de este trabajo se inspira en este modelo. La democracia representativa es insuficiente, requiere de la participación de los ciudadanos. En cualquier caso, en una democracia en libertad constituida según los principios republicanos ha de imperar con carácter general, en cuanto a la forma de participación del pueblo como conjunto de ciudadanos, el principio organizativo de tanta participación como sea posible, tanta representación como sea necesaria¹⁵.

Mouffe sostiene que la democracia depende de la identificación de los ciudadanos con distintos grupos trabajando juntos para lograr alcanzar sus demandas y la ciudadanía como un principio articulado que afecta a diferentes sujetos y a sus posiciones, la ciudadanía debe ser vista como una cadena de equivalencias. Los derechos de

¹⁵ Es la afirmación sostenida por MAIHOFER, cuya cita puede verse en AGUIAR DE LUQUE, Luis: "El ciudadano como sujeto de relaciones parlamentarias", en *Instituciones de Derecho Parlamentario*, Parlamento Vasco, Vitoria 2001, p. 447.

la ciudadanía construidos y mediatizados por los mecanismos políticos, no tienen valor, deben ser constituidos y mediatizados a través de los múltiples lugares de luchas de los ciudadanos¹⁶. Lo que implica necesariamente su participación activa en defensa permanente de sus posiciones.

Aunque el marco político y jurídico de referencia de la ciudadanía es el Estado-nación, no obstante conviene reflexionar sobre la pertenencia de los ciudadanos a grupos geográficos más extensos que los estados, que hace necesario repensar las distintas esferas sobre las cuales los ciudadanos actúan. Algunos autores señalan la necesidad de entender la ciudadanía como un conjunto de diferentes formas de pertenencia a diferentes grupos, de los cuales, la identidad nacional es sólo una.

Un gran número de redes transnacionales, como movimientos sociales, organizaciones no gubernamentales, etc. iluminan una nueva forma de entender la política, donde la ciudadanía trabaja junta a través de múltiples fronteras para defender sus necesidades comunes y sus intereses ante las instituciones nacionales y transnacionales.

En este contexto, la cuestión que aquí nos ocupa es responder a la necesidad de determinar quién está legitimado para participar. Como veremos, cada instrumento de participación requiere una cualidad distinta para intervenir.

2.2. NORMA

Si nos atenemos a la definición que establece la Real Academia Española de la Lengua, norma es la “1. Regla que se debe seguir o a que se deben ajustar las conductas, tareas, actividades, etc. 2. Precepto jurídico”. Es decir, reglas a seguir que en el campo del derecho constituyen un precepto jurídico.

En un sentido más acotado que el anterior, pero aún muy amplio y partiendo de la definición clásica, la ley cristaliza la voluntad general y se sobrepone a la de quienes la adoptaron, el Derecho es así una superestructura estable de reglas de conducta sólo alterable por los mismos cauces de su inicial adopción¹⁷.

¹⁶ MOUFFE, Ch.: *Dimensiones de la democracia radical*, Verso, Londres 1992.

¹⁷ MARTÍN MATEO, Ramón: “Democracia directa, democracia virtual”, en *Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 6, Cortes Valencianas, Valencia 1998, pp. 229-249.

Todas las concepciones teóricas de participación ciudadana que aquí vamos a reflejar se refieren al ejercicio de influencia en el sistema político, ya sea a través de la elección de los que ocupan puestos centrales dentro de él o de la influencia en las decisiones que éstos adopten. En los conceptos de ciudadano y participación efectuamos un esbozo amplio de ambos términos. No obstante, con relación a las normas se acota al ejercicio de los ciudadanos en la producción de normas jurídicas con rango de ley.

2.2.1. Norma en sentido sociológico

La descripción sociológica de norma que se esboza a continuación se hace con el propósito de apoyar la argumentación de la necesidad de la aceptación y consenso de las reglas legales, en sentido jurídico. En cualquier caso por debajo del concepto jurídico de norma subyace la explicación sociológica, en la que nos detenemos en los párrafos que siguen.

Para Salvador Giner la conducta humana es básicamente normativa, incluso para aquellos que se desvían de las normas prevalentes del grupo, porque entonces obedecen a otras: los delincuentes tienen las suyas¹⁸. Toda la vida social está permeada de normatividad, obedece a leyes, en sentido sociológico. Cuando se describe el status o el rol de un individuo, se habla de normas o cuando en sociología se describen las instituciones, lo que hace el sociólogo es definir un conjunto de normas y sistemas de roles. No obstante conviene no tener una idea metafísica de las normas, como superimpuestas desde fuera de la sociedad, dado que las normas son productos sociales.

Tampoco conviene olvidar que la mayor parte de ellas el hombre se las encuentra hechas y tiene que aceptarlas para sobrevivir. Si las rechaza entra en conflicto y si tiene éxito, el resultado es la imposición de normas nuevas. Y desde esta perspectiva es desde la que radica la importancia de la participación ciudadana, por supuesto en sociedades democráticas, porque es en esa posibilidad de transformación de las normas en la que su capacidad como ciudadano adquiere toda su potencia.

Las sociedades se controlan a través de las normas, ejercidas mediante roles y distribuidas en los diferentes estatus de los individuos y de los grupos. El resultado de todo ello es el control social. Ejercido gracias al alto grado de conformidad que existe en la aceptación de la norma prevalente. Pero las fuentes que nutren tal conformidad se renuevan constantemente, dado que la vida social produce situaciones que antes

¹⁸ GINER, Salvador: *Sociología*, Editorial Nexos, Barcelona 1993, p. 55.

eran imprevisibles por la complejidad extrema de la red dinámica que es la sociedad. Junto a la conformidad mantenida por una serie de instituciones políticas, jurídicas, económicas, etc. se produce su mantenimiento, también, gracias al consenso social, no exento en los sistemas democráticos de cierto grado de coerción que será máximo en los dictatoriales. El cemento que cohesionaba todo este conglomerado es el proceso de socialización que, de esta forma, se concibe como un instrumento o mecanismo que utiliza la sociedad para mantener su estabilidad.

En lo que aquí interesa conviene destacar que el determinante normativo por excelencia es el proceso de socialización política. El binomio identidad y normatividad constituye un eje central en las motivaciones o determinantes de la participación política. Y estos no son sino aquellas prescripciones adquiridas a través del proceso de socialización, interiorizadas por los individuos y susceptibles de orientar su conducta social. Con ello se alude a las concepciones sobre lo deseado socialmente y las formas de alcanzarlo, en definitiva, se hace mención al “deber ser” social que por supuesto actúa también en la esfera de la participación política. Octavio Salazar señala como resulta llamativo que el barómetro del CIS de diciembre de 2005, y ante la pregunta de qué actitudes se perciben más importantes para considerar a alguien buen ciudadano, el hecho de votar en las elecciones se sitúa en cuarto lugar, tras otras que se consideran prioritarias como “cumplir siempre las leyes y las normas”¹⁹.

El repliegue de los intereses individuales hacia el exclusivo ámbito de su privacidad hace que en las democracias contemporáneas los ciudadanos abandonen cada vez más a menudo su posición de sujetos de derechos, activamente ejercidos y reivindicados, sustituyéndola por la de súbditos que cumplen normas y disposiciones de los órganos de poder político.

Almond y Verba definieron la cultura política como la “particular distribución de las pautas de orientación hacia objetos políticos entre los miembros de una nación”. Definieron tres tipos de cultura política: a) *parroquial* en la que apenas existen orientaciones políticas; b) de *súbdito* cuando la frecuencia de orientaciones hacia el sistema político y sus productos es alta pero, en cambio, apenas se es consciente de las instituciones que canalizan las demandas sociales y de la propia eficacia personal. El súbdito mantiene una relación pasiva en cuanto receptor de las acciones del sistema; y c) *participante* en la que los miembros de la sociedad tienden a estar explícitamente orientados hacia el sistema, sus estructuras y procesos políticos²⁰. Los tres que

¹⁹ SALAZAR BENÍTEZ, Octavio: *La ciudadanía perpleja*, Editorial Laberinto, Madrid 2006, p. 15.

²⁰ ALMOND, Gabriel A. y VERBA, Sidney: *The Civic Culture*, Princeton University Press, Princeton, 1963.

son tipos ideales en el sentido weberiano, obviamente no se dan en sentido puro, la cultura política de una sociedad tiene siempre un carácter mixto, de manera que aunque el predominio lo ejerza uno de los tipos descritos, coexistirá con los otros dos en diverso grado.

2.2.2. Norma en sentido jurídico-político

La ley general y abstracta producto de la razón surge tras el movimiento revolucionario de finales del siglo XVIII y es la expresión de la voluntad general que se impone a la sociedad. La ley general y abstracta tiene como función la garantía de la igualdad formal de los ciudadanos y del ámbito de libertad necesario para que puedan realizar su actividad económica²¹.

El desarrollo económico y social es conducido principalmente a través de normas jurídicas y técnicas administrativas de programación de decisiones con carácter especializado y concreto y en este contexto difícilmente puede sostenerse el principio de generalidad de la ley, pues a juicio de Habermas, dado que las situaciones a que hace referencia este instrumento normativo son situaciones sociales, precisas y vinculadas a determinados grupos de personas²². La ley contiene una regulación detallada y referida a un supuesto de hecho mucho más concreto porque el nuevo Estado no sólo tiene como objeto al ciudadano en abstracto sino a éste en el papel que asume en la sociedad, en consecuencia la época actual está caracterizada por la pulverización del derecho legislativo, ocasionada por la multiplicación de leyes de carácter sectorial y temporal.

En estas circunstancias, participación y negociación adquieren un papel central. La negociación como determinación de contenidos normativos es el resultado de un proceso de integración de intereses en la actividad normativa²³. La ley aparece como

²¹ GARCÍA PELAYO, Manuel: *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Alianza Editorial, Madrid 1989.

²² HABERMAS, Jürgen: *Historia y crítica de la opinión pública*, Editorial Gili, México 1986.

²³ MAESTRO BUELGA no excluye ninguna forma de participación en el proceso del procedimiento de elaboración de las normas. Asume una diferencia entre los conceptos de ley formal y ley material. Expresa la idea de que la ley formal no puede definirse en atención a ninguna consideración de fondo, sino exclusivamente a su fuente de procedencia y responde al esquema soberanía-representación-ley. Referencia una doble dimensión, por una parte su eficacia general y por otra a que el contenido sea abstracto. Su validez depende de que ésta haya sido realizada conforme a la regulación de la emanación de las normas, siempre comparada con una norma que establece cómo se debe producir aquélla. El eje del discurso del autor es afirmar el paso de la mediación de la ley formal a la mediación que, en la fase del capitalismo monopolista y el Estado interventor, realiza a través de su contenido. Pone en evidencia el problema de la participación de

un mandato fuertemente condicionado por la forma social de su Constitución, por las relaciones necesarias que el mandato debe interpretar y a los que debe plegarse.

La función de mediación de la ley, con el desarrollo del Estado de Derecho liberal, está en considerarla como instrumento de las relaciones sociales establecidas sobre las reglas de mercado. A medida que el principio del intercambio se muestra incapaz de realizar la mediación de las relaciones económicas y sociales, es el poder público el que se convierte en elemento decisivo para la reorganización de la estratificación social. Entonces la mediación debe redefinirse en cuanto a su modalidad, ámbito y condiciones. La ley, en virtud de los caracteres propios del derecho formal, es superada en su calidad de mediadora, operándose un salto cualitativo importante.

La ley produce un nuevo papel de carácter mediador al pasar del Estado de Derecho al Estado Social. En el primer tipo la relación entre el poder estatal y la sociedad se realizaba a través de los caracteres de su formación. En el segundo, el papel mediador del poder público lo realiza en parte mediante la norma y su contenido que se convierte en el resultado de la mediación. Esta es realizada, de una parte a través del contenido, y por otra, encargándose de organizar la propia mediación, “*creando específicos institutos al respecto*”²⁴. Esta forma de mediación supone una regulación del conflicto en la medida que selecciona los intereses y los portadores de los mismos, a los que se permite el acceso al sistema [las Tablas 4 y 5 del Anexo describen el caso andaluz].

A este nuevo carácter la doctrina le ha atribuido una serie de características que a grandes rasgos son:

- Resultantes de una situación concreta relacionada con un grupo de ciudadanos.
- Persiguen una finalidad específica proporcionando medios adecuados para su consecución y las vías para hacer efectiva la medida.
- Su ámbito de afectación es reducido ya que no tiene relación con la generalidad de la población sino con determinados ciudadanos, cualificados por una condición

los sujetos del Estado comunidad en la misma, lo que sitúa y explica en las relaciones sociales este proceso de transformación de la mediación legislativa. Todo ello le lleva a considerar la fractura de los caracteres de generalidad y abstracción que distinguían a la norma jurídica junto con la imperatividad como nota típico-doctrinal del derecho. La ley medida como formación de lo concreto, no puede definirse ni entenderse partiendo de los caracteres formales de la ley, esta es en cierto sentido como la anti-ley. Para Maestro Buelga “crisis de la ley y crisis del Estado de Derecho son términos equivalentes”. MAESTRO BUELGA, Gonzalo: *Negociación y participación en el proceso legislativo*, UNED, Madrid, p. 59.

²⁴ MAESTRO BUELGA, *Ibidem*, pp. 81 y ss.

que los diferencia y que justifica la adopción de una decisión que se eleva a la categoría de ley.

- En determinadas ocasiones estas leyes son utilizadas para cumplir una función prestacional.

Este tipo de normas, en su capacidad de afectación parcial del conjunto de ciudadanos, requiere que a los destinatarios se les deba tener necesariamente en cuenta y que a su vez estos obtengan un canal de expresión de sus demandas. Para cumplir con ello, como veremos, no hay suficiente regulación que garantice el cumplimiento bidireccional señalado, en estas circunstancias el procedimiento de su elaboración deviene central.

2.3. PARTICIPACIÓN

Los psicólogos sociales Verba, Nie y Kim formularon la definición clásica de participación ciudadana que es, con variantes, la que se ha venido utilizando por las ciencias sociales. Según ellos, aquella es *“las acciones realizadas por ciudadanos privados que están en alguna medida dirigidas a influir la selección del personal gubernamental o sus actividades, a introducir nuevos temas en la agenda, y/o a cambiar los valores y las preferencias conectadas directamente con la toma de decisiones políticas”*²⁵.

La participación ciudadana no se entiende en este estudio como el medio empírico donde se expresa la autonomía del individuo. De la autonomía que aquí se habla, es aquella que debe propugnarse para asegurar el pluralismo político que no es otra que la autonomía colectiva. Es decir, la presencia de diversas colectividades que ejercen entre ellas restricciones de sus actividades y trasladan, por medio de la participación, sus significados sociales, de forma que el resultado será el producto de la negociación, o lo que es lo mismo la proclamación que el preámbulo de la Constitución Española enuncia: “establecer una sociedad democrática avanzada”.

Desde esta visión las actuales sociedades, entre las que está la española y por tanto la andaluza, son conflictuales y en su resolución adquiere gran importancia la participación.

²⁵ VERBA, S.; NIE N. y KIM, J. O.: *Participation and Political Equality*, Cambridge University Press, Cambridge, 1978, p. 53.

La cuestión es determinar cuáles son los cauces y cómo se sustancia la participación. Salazar Benítez nos expone el progresivo debilitamiento cívico de la ciudadanía paralela al fortalecimiento de los partidos que monopolizan los canales de participación política, y de cómo es necesaria una reflexión que permita que la ciudadanía conozca, al margen del ruido que provocan los políticos y los medios, las claves constitucionales y legales en las que se fundamenta nuestro sistema electoral. Unas claves que, junto a la valoración de sus efectos, habrán de ser la base para, en su caso, plantear alternativas que mejoren la calidad de nuestra democracia²⁶. Aunque el autor centra su atención en la mejora del sistema electoral para propiciar la mayor y mejor participación de “todos los vecinos”, fundamentalmente en el ámbito local, pone el dedo en la llaga al cuestionar la calidad democrática basada en los antojos de los todopoderosos partidos políticos. Es necesario, efectivamente, buscar alternativas y estas se encuentran dentro de nuestro propio sistema constitucional. Sólo es cuestión de tener la suficiente voluntad para desarrollarla.

Muchos autores consideran que la afirmación de un concepto universal de ciudadanía sirve para esconder la realidad de la exclusión de la ciudadanía. En el núcleo de estos argumentos se encuentra la necesidad de descubrir la realidad de los ciudadanos a menudo concebidos de forma restrictiva, y promover acciones encaminadas a capacitar a los grupos excluidos para que participen en la vida social, política y cívica y definir y reivindicar, a través de sus luchas, la igualdad y la dignidad, en definitiva, la condición de ciudadanos activos.

El dilema, la respuesta al mismo y su solución, es si en la prelación de derechos prevalece la del representante y en consecuencia la no injerencia en su cargo o la del derecho del ciudadano a participar activa y directamente. El modelo representativo lo proscribire, el modelo de democracia directa lo posibilita. La respuesta debería ser fácil. Si la representación que aquellos ostentan deriva de éstos, los ciudadanos soberanos, la de éstos debería prevalecer ya que son los titulares de la soberanía o al menos, análogicamente al principio de avocación, deberían tener la privilegiada posición de reclamar la resolución de algún o algunos asuntos directamente. La jurisprudencia sostiene que el modelo constitucional español prevalente es el representativo baste para ello acudir, por clarificadora, a la STC 119/1995²⁷.

²⁶ SALAZAR BENÍTEZ, Octavio, *op. cit.*, pp. 16-17.

²⁷ STC 119/1995 FJ1. El art. 23.1 CE garantiza un derecho de participación que puede ejercerse de dos formas distintas, bien directamente, bien por medio de representantes.

FJ2. Este entendimiento de la expresión «participar en los asuntos públicos», que hasta ahora hemos examinado desde la perspectiva del derecho de participación a través de representantes, es perfectamente trasladable (o más bien habría que afirmar que debe ser trasladado, puesto que nos movemos dentro del mismo precepto y no parece conveniente otorgar a una única expresión dos sentidos distintos) a la participación

Para Alzaga Villamil el concepto de participación ciudadana incluye la participación política, social y administrativa²⁸. En ese mismo sentido lo utiliza la Recomendación, R 19 (2001), de 16 de diciembre, del Comité de Ministros del Consejo de Europa, cuando en el anexo I señala como uno de los principios esenciales de una política de participación democrática el de “aprehender la cuestión de la participación de los ciudadanos en su conjunto, teniendo en cuenta a la vez los mecanismos de democracia representativa y las formas de participación directa en el proceso decisorio y en la gestión de los asuntos locales”.

Parte de la doctrina vincula los conceptos de ciudadano y de participación política de manera que participación política es aquella que llevan a cabo los individuos en su cualidad de ciudadanos y que en la mayoría de las ocasiones es una acción de carácter colectivo²⁹. Más adelante lo estudiaremos pero conviene recordar aquí, a modo de ejemplo, que el Reglamento del Parlamento de Andalucía prevé la participación

directa a la que igualmente se refiere el art. 23.1 CE... Y aun si se admitiera que la Ley puede ampliar los casos de participación directa, los supuestos habrían de ser, en todo caso, excepcionales en un régimen de democracia representativa como el instaurado por nuestra Constitución, en el que «priman los mecanismos de democracia representativa sobre los de participación directa» (STC 76/1994) [FJ 3].

FJ3. Fuera del art. 23 CE quedan cualesquiera otros títulos de participación que, configurados como derechos subjetivos o de otro modo, puedan crearse en el ordenamiento (ATC 942/1985), pues no todo derecho de participación es un derecho fundamental (SSTC 212/1993 y 80/1994). Para que la participación regulada en una ley pueda considerarse como una concreta manifestación del art. 23 CE es necesario que se trate de una participación política, es decir, de una manifestación de la soberanía popular, que normalmente se ejerce a través de representantes y que, excepcionalmente, puede ser directamente ejercida por el pueblo, lo que permite concluir que tales derechos se circunscriben al ámbito de la legitimación democrática directa del Estado y de las distintas entidades territoriales que lo integran, quedando fuera otros títulos participativos que derivan, bien de otros derechos fundamentales, bien de normas constitucionales de otra naturaleza, o bien, finalmente, de su reconocimiento legislativo.

FJ4. El hecho de que el art. 23.1 CE garantice un derecho cuyo ejercicio requiere la intervención del legislador no puede significar, obviamente, que cualquier forma de participación en asuntos de interés social, económico, profesional, etc., prevista en la Ley pase a integrarse en el ámbito constitucionalmente protegido por el mencionado precepto. Desde esta perspectiva debe de entenderse la afirmación de este Tribunal de que el art. 23.1 CE no garantiza «un derecho a que los ciudadanos participen en todos los asuntos públicos, cualquiera que sea su índole y su condición, pues para participar en los asuntos concretos se requiere un especial llamamiento, o una especial competencia, si se trata de órganos públicos, o una especial legitimación si se trata de Entidades o sujetos de Derecho privado, que la ley puede, en tal caso, organizar» (STC 51/1984). Ese especial llamamiento, necesario para cualquier tipo de participación, debe ser además un llamamiento a intervenir directamente en la toma de decisiones políticas para que pueda considerarse como una facultad incluida en el ámbito constitucionalmente protegido del derecho de participación «ex» art. 23.1 CE. En consecuencia, para determinar si estamos o no ante un derecho de participación política, encuadrable en el art. 23.1 CE, habrá que atender, no sólo a la naturaleza y forma del llamamiento, sino también a su finalidad: sólo allí donde la llamada a la participación comporte, finalmente, el ejercicio, directo o por medio de representantes, del poder político –esto es, sólo allí donde se llame al pueblo como titular de ese poder– estaremos en el marco del art. 23.1 CE y podrá, por consiguiente, aducirse el derecho fundamental que aquí examinamos.

²⁸ ALZAGA VILLAMIL, Comentarios a la Constitución Española de 1978, EDESA, Madrid, 1999.

²⁹ Entre otros puede verse en REVILLA BLANCO, Marisa: “Participación política: lo individual y lo colectivo en el juego democrático”, en *Sociedad y Política*, Jorge Benedicto y María Luz Morán editores, Alianza Editorial, Madrid 1995, pp. 299-323.

de los ciudadanos a través de grupos y sólo de manera excepcional con carácter individual a los expertos³⁰.

A este respecto y aunque no sea el objeto de este estudio, no obstante conviene precisar que la participación no está homogéneamente distribuida entre los distintos grupos sociales, es decir existen desigualdades claras de participación. Diferencias sociales como el género, la edad, la clase social, el nivel educativo, la raza, se transforman en diferencias de recursos sociales y económicos que facilitan o dificultan el acceso a la esfera pública.

Dado que los ciudadanos de manera individual tienen un plus de dificultad añadido en su participación, el instrumento más general a través del cual ejercen su derecho es algún tipo de agregado que por lo común es una asociación³¹. Aquí vamos a considerar a los múltiples tipos bajo la denominación de movimientos sociales. En este sentido el modelo que provee el análisis de la estructura de oportunidad política resulta especialmente útil para explicar el surgimiento de los movimientos sociales y para analizar los efectos sobre el sistema político, especialmente como agentes de participación.

Los movimientos sociales se han situado en esa tierra de nadie que separa la esfera social de la política. En un terreno donde tiene cabida el enfoque de representación de intereses y los conceptos de grupo de interés y grupo de presión. Un ejemplo claro de esquema analítico que incluya tanto los movimientos sociales como los grupos de interés lo encontramos en los movimientos sindicales y empresariales.

Existe una gran cantidad de literatura sobre los grupos sociales³². Para el objeto de este trabajo representan un elemento importante, ya que como antes se ha dicho el ciudadano individualmente considerado tiene pocas posibilidades de ejercer su derecho de participación directa. De manera sintética, el elemento que los define es ser expresión de redes de acción colectiva articuladas en torno a una identidad. Algunos autores los consideran de forma conflictual como acciones de respuesta ante agravios.

³⁰ Véase el artículo 112 del Reglamento del Parlamento de Andalucía.

³¹ Un estudio jurídico sobre las asociaciones se puede ver en SALAZAR BENÍTEZ, Octavio: "El Derecho de Asociación en el sistema constitucional español", en *Panorámica de la Participación Ciudadana*, Consejo Provincial de Participación Ciudadana, Córdoba 2000.

³² Una sistemática del problema se puede encontrar en el artículo de María Luisa RAMOS ROLLÓN, publicado en el número 79 de la *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid 1997, pp. 247-263.

En su emergencia tiene una vital importancia las condiciones sociopolíticas que permiten su desarrollo e incidencia de impacto político, medido en términos de éxito o fracaso en la consecución de determinados objetivos de carácter político. En general un movimiento social se produce cuando los actores sociales conciertan sus acciones alrededor de demandas comunes en secuencias de interacción con élites, oponentes o autoridades. Entre las que pueden destacar, en lo que aquí interesa, la aportación al proceso de elaboración de las normas, medido por la capacidad del movimiento tanto para ser reconocido como para ver satisfechas sus demandas. Algunos autores sugieren como requisito para las comparecencias parlamentarias de los agentes sociales su inscripción previa en un registro del Parlamento. Asunto que llevaría no sólo al reconocimiento administrativo de su existencia sino a otorgarles un status superior de participación³³.

De todo lo anterior se desprende que los movimientos sociales tienen unos efectos sobre el sistema político, tanto desde la representación de intereses como de influencia en la agenda pública que les puede convertir en auténticos actores políticos.

La consideración de actores políticos, a modo de recapitulación de lo anterior, conlleva razonar, a) el efecto que la estructura de oportunidad política tiene en el surgimiento y desarrollo de los movimientos sociales; b) la susceptibilidad de los mismos para representar demandas sociales; y c) su capacidad para influir en las decisiones políticas.

Como ejemplo, baste traer aquí los distintos Acuerdos de Concertación Social que, Administración andaluza y “Agentes Sociales”, suscriben cada legislatura y de cómo entre sus compromisos figura la de elaborar o modificar textos legislativos.

En este contexto no son pocos los estudios que plantean que los movimientos sociales surgen por la debilidad de los partidos para representar intereses y demandas de crecientes sectores sociales, como crisis de credibilidad de los cauces convencionales para la participación en la vida pública en las democracias occidentales.

Uno de los factores que más influye en la participación política de los individuos es el nivel de movilización de los actores políticos³⁴. Entre otras conclusiones, extraí-

³³ Es la posición que mantiene LARIOS PATERNA, María Jesús: *La participación ciudadana en la elaboración de la ley*, Congreso de los Diputados, Madrid 2003, p. 290.

³⁴ Un estudio sobre el nivel de movilización se puede encontrar en MORALES DÍEZ DE ULZURRUM, Laura: “Participación política y pertenencia a grupos políticos: los límites individuales de las explicaciones individuales y la necesidad de considerar el contexto político”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 94, Centro de Investigaciones Sociológicas, Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones Universidad Autónoma de Madrid, Madrid 2001, pp. 153-184.

das de un estudio de valores realizado en 13 países occidentales, se obtiene que la movilización de los grupos importa a la hora de comprender la disposición de los individuos a unirse a ellos.

Milbrath, en su clásico estudio sobre la participación política en Estados Unidos, la clasifica en tres grandes cohortes, en un primer grupo se integran los “apáticos” que no se percatan del aspecto político del entorno y representan aproximadamente un 32%; en un segundo agregado se agrupan los “espectadores” que fundamentalmente votan y como mucho llegan a expresar su identificación con algún partido, son el 60%; y finalmente los “gladiadores” que llevan a cabo un amplio espectro de acciones políticas, pero que no representan más allá del 3% de la población³⁵.

2.3.1. La participación en los modelos democráticos

La participación significa pertenencia, en la medida que se reconoce la pertenencia de un individuo a un determinado sistema político se le concede legal y formalmente el derecho a participar en éste.

De esta concepción se desprenden dos elementos, uno que participa y otro que reconoce esa actividad. Dentro de la cual distinguimos, en una escala significativa, dos polos:

- a) De una parte un significado restrictivo, que designa el proceso de incorporación activa de los ciudadanos a un sistema político lo que tiende a restringirse a los actos electorales y a las acciones que determinan la composición del sistema entendido en términos de las personas que ocupan los puestos clave, sus orientaciones políticas y las líneas de acción de los órganos de gobierno, en cuyo caso la participación se limita a establecer un sistema de representación a través del cual se selecciona a los gobernantes y, al mismo tiempo, se determina los mecanismos por los que se puede influir en los representes. Este significado comprende el modelo de democracia representativa y en último término la explicación de la democracia participativa, importante para el objeto de este trabajo.
- b) En el otro extremo de la escala podemos entender la participación política como codecisión lo que implica postular la incorporación directa, sin intermediaciones, de los ciudadanos a los distintos niveles de decisión política, y nos lleva al modelo de democracia directa.

³⁵ MILBRATH, L.: Political Participation, en *The Handbook of Political Behavior*, S. Long (Ed.), New York, USA: Plenum Press 1981, pp. 197-240.

En consecuencia deducimos tres agregados participativos que se corresponden con tres tipos de ejercicio de la democracia: representativa, directa y participativa.

2.3.1.1. La participación en el modelo de democracia representativa³⁶

El modelo de democracia representativa³⁷ es el sistema que nacido en el seno de la teoría política liberal ha adquirido una mayor implantación en las democracias occidentales. Como señala Schneider se instaura en los Estados de la Europa occidental tras la Segunda Guerra Mundial y se basa, de manera casi absoluta, en la democracia representativa y en la participación *uti singuli* de los ciudadanos a través del sufragio, en detrimento de la participación directa³⁸.

Los elementos principales de su configuración interna son la representación, el gobierno y la legitimación. El proceso electoral adquiere una importancia vital siendo consecuencia de dos presupuestos: la distinción entre sociedad y Estado y la afirmación sobre el carácter delegado de la autoridad política, la conexión entre una y otra se establece a través de la constitución de un gobierno representativo. García Roca en su estudio del concepto de cargo público representativo, se detiene en la STC 23/1984, y en cómo esta sentencia centra la cuestión de la representación democrática a “*la luz de una interpretación sistemática extraída de la interrelación entre ambos apartados del artículo 23 (derecho de participación) y la soberanía popular reconocida en el artículo 1.2 en el que se predica que del pueblo español emanan los poderes del Estado*”, y trae a colación la idea representativa del circuito democrático de Carlo Lavagna, el derecho fundamental de participación política en la democracia representativa debe situarse dentro del circuito que arranca del pueblo, mediante elecciones en las que manifiestan su voluntad soberana los ciudadanos, y se vertebra en unos

³⁶ Sobre el modelo representativo puede verse el clásico estudio de FENICHEL PITKIN, Hanna: *El concepto de representación*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid 1985.

³⁷ En su formulación Montesquieu señaló que “puesto que en un Estado libre, todo hombre, considerado como poseedor de un alma libre, debe gobernarse por sí mismo, sería preciso que el pueblo en cuerpo desempeñara el poder legislativo; pero como esto es imposible en los grandes Estados, y como está sujeto a mil inconvenientes en los pequeños, el pueblo deberá realizar por medio de sus representantes lo que no puede hacer por sí mismo... La gran ventaja de los representantes es que tienen capacidad para discutir los asuntos. El pueblo en cambio no está preparado para esto, lo que constituye uno de los grandes inconvenientes de la democracia”.

³⁸ Citado por María Jesús LARIOS PATERNA en *La participación ciudadana en la elaboración de la ley*, Congreso de los Diputados, Madrid 2003, p. 43.

representantes del interés general, quienes configuran la voluntad de los órganos del Estado a través de un proceso democrático de toma de decisiones³⁹.

En este contexto de raíz liberal, la comunidad se ve llamada a decidir a qué conciudadanos quiere confiar la defensa de sus intereses y la orientación de los asuntos públicos. El artículo 66 de la Constitución española de 1978 lo establece con toda claridad: “Las Cortes Generales representan al pueblo español...”. El Tribunal Constitucional en diversas sentencias, entre ellas la 76/1994 (FJ3), ha establecido una jurisprudencia que señala que “*nuestra Constitución, en su art. 1.3, proclama la Monarquía parlamentaria como forma de gobierno o forma política del Estado español, y acorde con esta premisa, diseña un sistema de participación política de los ciudadanos en el que priman los mecanismos de democracia representativa sobre los de participación directa*”. Teniendo como característica distintiva el juego de las mayorías y minorías proclamada por el propio Tribunal (STC 163/1991) “*pues pertenece a la esencia de la democracia representativa la distinción entre mayoría y minoría (que es siempre proyección de las preferencias manifestadas por la voluntad popular) y la ocupación por la primera de los puestos de dirección política*”. De ello se deduce las dos últimas nociones características del modelo: producir legitimidad y gobierno.

Hay dos conceptos que conviene precisar dado que de su interpretación es posible deducir la posibilidad o necesidad de la participación de los ciudadanos o no. Estos son los de identidad y representación. El último es un caso especial de mandato que quiere hacer presente una unidad institucional, pero la democracia en el Estado constitucional no se basa en el principio de identidad sino en el de representación. Los órganos del Estado no pretenden ser el pueblo sino hacerlo presente, esto es, representarlo, es decir, actuar en lugar del pueblo, en su nombre y defendiendo sus intereses. Todo ello es de suma importancia, ya que si el representante asumiera la identidad del representado, este no necesitaría intervenir en las decisiones del representante, dado que sería él mismo y entonces no estaríamos en un sistema democrático sino dictatorial.

2.3.1.2. La participación en el modelo de democracia directa

La teoría del modelo de democracia representativa ha sido, desde otras posiciones, muy cuestionada planteando la necesidad de complementar la formación de la voluntad de la institución parlamentaria. Esta crítica se sostiene desde dos posiciones opuestas. Desde la opción más radical se niega el carácter democrático de la repre-

³⁹ GARCÍA ROCA, Javier, op. cit., p. 43.

sentación, de otra, más moderada, se propugna la necesidad de complementar la representación que ostenta.

La democracia directa es la forma de gobierno en la que se produce una coincidencia inmediata entre la titularidad y el ejercicio del poder por parte de la población⁴⁰. La democracia directa es, teóricamente, el sistema ideal de gobierno de un grupo, puesto que son todos sus componentes los que deciden sobre sus asuntos comunes. Todos los asuntos y por todos los ciudadanos.

Para algún autor la democracia es identificada con de la identidad⁴¹. Esto es sin duda una utopía de difícil realización en comunidades de una determinada dimensión. Baste recordar el pronunciamiento de Rousseau de que toda ley no ratificada en persona por el pueblo es nula, no es una ley. Imaginar que la extensa producción de leyes tuviera que someterse a la aprobación por la totalidad del cuerpo social parece un imposible. Ahora bien, de ahí a su completa anulación va una enorme distancia. No se debe olvidar que la participación ciudadana en los procesos de producción normativa tiene, ya se ha dicho, una dimensión de negociación y convalidación de la norma.

Si exceptuamos algunas experiencias de las ciudades-estado de la Grecia clásica y la Suiza contemporánea, no encontramos muchos ejemplos en los que se haya implantado como forma única de gobierno. En un mundo complejo donde las decisiones se adoptan de manera inmediata, el modelo de democracia directa se antoja muy difícil. No obstante, las nuevas formas de comunicación pueden allanar el terreno hasta tal punto que esto no sea sino tornar en oportunidades lo que antes era una debilidad del sistema. Más adelante cuando se analice la forma de participación a través de las nuevas tecnologías tendremos ocasión de observarlo.

2.3.1.3. La participación en el modelo de democracia participativa

Diversos autores señalan que las formas de democracia participativa son aquellas actividades desarrolladas por los ciudadanos en cuanto particulares o como representantes de formaciones sociales, a fin de influir sobre la gestión de los poderes públicos, incluso sin que las mismas se traduzcan directamente en actos jurídicos. El concepto amplísimo, incluye también formas de participación no regladas, y se refiere tanto al ámbito de la actividad administrativa, como a todos los demás sectores de actividad de

⁴⁰ PÉREZ ROYO, Javier: *Curso de Derecho Constitucional*, Marcial Pons, Madrid 1996, p. 377.

⁴¹ CONTRERAS CASADO, Manuel: "Parlamento y participación directa de los ciudadanos", en *Anuario Jurídico de la Rioja*, núm. 3, Universidad de la Rioja, Logroño 1997, pp. 217-232.

los poderes públicos. Las formas de democracia participativa no son alternativa sino complemento tanto de la democracia representativa como de la democracia directa⁴².

La mayoría de la jurisprudencia constitucional y de la doctrina señalan el carácter central del modelo de democracia representativa en nuestra Constitución, no obstante, junto a ella y complementaria se establece un modelo participativo. El profesor Aguiar de Luque habla de la existencia de una pluralidad heterogénea de corrientes de pensamiento bajo la expresión “democracia participativa”. Desde esa calificación no se presenta una alternativa global al sistema representativo, sino más moderadamente fijar una línea de apertura de éste sobre la base de mostrar vías alternativas de participación directa del ciudadano en procesos colectivos de decisión de muy heterogéneo ámbito, que, sin renunciar a la dimensión utópica de la democracia directa, ni la utilización de las instituciones de democracia semidirecta gestadas por el constitucionalismo de principios de siglo, reduzcan de facto el monopolio de la vida política ostentado por los partidos políticos y la clase política profesionalizada⁴³.

Todo ello le confiere al sistema un carácter mixto, de forma que se sostiene la existencia de un modelo tripartito, representativo, directo y participativo⁴⁴. La posición adoptada en este trabajo es la de formular un juicio crítico al modelo representativo, describiendo un nuevo escenario, al que se enfrenta el sistema político que obliga a su reexamen. Como ha señalado Tudela Aranda, un reforzamiento que no juegue con engaños y falsos reconocimientos y que para ser real necesitará de la consolidación de instrumentos eficaces, si no de democracia directa sí de democracia participativa, según el esquema de Pizzorusso⁴⁵.

⁴² En este sentido se puede ver en IBÁÑEZ MACÍAS, Antonio: *El Derecho constitucional a participar y la participación ciudadana local*, Grupo Difusión, Madrid 2007, p. 45.

⁴³ AGUIAR DE LUQUE, Luis: “El ciudadano como sujeto de relaciones parlamentarias”, en *Instituciones de Derecho Parlamentario*, Parlamento Vasco, Vitoria 2001, pp. 446-447.

⁴⁴ PIZZORUSSO, A.: “Democrazia partecipativa e attività parlamentare”, VV.AA.: *Parlamento, Istituzioni, Democrazia*, Milán 1980, pp. 133 y ss. El autor entendía que la participación ciudadana atiende a una clasificación tripartita, en primer lugar había que situar a la representativa cuya conformación básica, con relación a la actividad de los ciudadanos, era la elección de algunos de ellos, mediante un procedimiento electoral, que representaban a la totalidad del cuerpo social y en cuyo nombre adoptaban las decisiones; en segundo lugar la participación directa en los asuntos públicos que implicaba la participación de los ciudadanos directamente en la decisión de todos los asuntos públicos, para lo cual el principal instrumento es el referéndum y finalmente; la participativa que se sitúa como modelo intermedio en el que intervienen los dos anteriores, de manera que si bien la decisión es adoptada por los representantes los representados pueden intervenir en el procedimiento y para ello utilizan fundamentalmente dos instrumentos, la iniciativa legislativa popular y el derecho de petición.

⁴⁵ TUDELA ARANDA, José: “Iniciativa legislativa popular y desarrollo de las nuevas tecnologías”, en *II Jornadas Parlamentarias de la Asamblea de Madrid: Parlamento y nuevas tecnologías*, Comunidad Autónoma de Madrid, Madrid 2002, p. 106.

3 | REGULACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA PARTICIPACIÓN

Son muchos los autores y los estudios que han concluido en la importancia de la participación dentro del ordenamiento constitucional español. El texto plasmó el modelo de democracia participativa y la ideología participativa de los años sesenta y setenta que lo sustenta. Existe un alto grado de convención acerca de que la definición democrática del Estado que lleva a cabo la Constitución española no agota el significado en la radicación de la soberanía en el pueblo y el reconocimiento del pluralismo político y social, sino que debe completarse necesariamente con una visión participativa de los ciudadanos y de los grupos políticos y sociales en los procesos de decisión generados en el seno de la sociedad.

En este sentido los renovados Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas, producidos entre 2006 y 2007, han afianzado aún más el principio de participación de los ciudadanos en la esfera política. De forma que parecen ir más allá del complemento que le asignó la Constitución.

3.1. EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978

En sentido genérico, son numerosas las referencias que efectúa la Constitución a la participación de los ciudadanos en la vida política del Estado. La primera la encontramos en el Preámbulo al proclamar la voluntad de la Nación española de establecer una sociedad democrática avanzada, que necesariamente se ha de entender en el sentido participativo que, más tarde, el articulado despliega.

Existe una intrínseca vinculación entre democracia y participación, ésta es un elemento esencial e imprescindible de aquella y no podremos hablar de democracia sin participación. De forma que el derecho a participar en los asuntos públicos del Estado se entiende como la subjetivización del principio de soberanía popular y así lo ha expresado el Tribunal Constitucional en numerosas sentencias⁴⁶.

La Constitución española de 1978 contiene una serie de artículos en los que se concreta la participación ciudadana. El primero de ellos y vértice de todo el entramado democrático constitucional es el art. 1 donde se proclama que España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, siendo el pluralismo político uno de los valores superiores que conforman su ordenamiento jurídico. En el mismo artículo se establece que la soberanía reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado. Por tanto no existe más soberano que el conjunto de los ciudadanos españoles y su participación es premisa necesaria del pluralismo político.

El cauce de participación a través del que se expresa el pluralismo político son, a tenor del artículo 6 de la Carta Magna, los partidos políticos. Estos cuentan con una privilegiada situación, aunque no son los únicos instrumentos de los que dispone la ciudadanía para su concurso en la vida política y social. El artículo siguiente del texto constitucional habilita otro instrumento, aunque en un nivel distinto, constituido por los sindicatos de trabajadores y las asociaciones empresariales para que la ciudadanía participe en la vida social y política. A ellos se encomienda la defensa de sus intereses económicos y sociales, entre los que a priori se debe incluir su pronunciamiento con respecto a los textos legales en elaboración.

Desde el punto de vista del sujeto, los elementos constitucionales que integran la participación, sin diferenciar la que se produce directamente de la que lo es por medio de representantes, son:

- 1) Libertad de expresión de la voluntad popular, recogida en el artículo 20 CE.
- 2) Libertad de participación. La libertad en el ordenamiento constitucional se manifiesta como un valor superior, como un principio y como un conjunto de derechos y libertades fundamentales. El Tribunal Constitucional en numerosas sentencias ha establecido la oportunidad de aplicación del principio favor libertatis al derecho de participación y tal principio forma parte del contenido esencial del derecho a participar. La STC 136/1999, de 20 de julio, en su FJ14 dice que “los derechos

⁴⁶ Por todas, la STC 119/1995, FJ2 “hay, por tanto, una estrecha vinculación entre los dos derechos reconocidos en los apartados 1 y 2 del art. 23 CE y el principio democrático, manifestación de la soberanía popular”.

de participación en los asuntos públicos poseen, no sólo un contenido prestacional y una función de garantía de institutos políticos, como el de la opinión pública libre, sino también un contenido de derecho de libertad, que se concreta en la posibilidad constitucionalmente protegida de ofrecer a los ciudadanos, sin interferencias o intromisiones de los poderes públicos, los análisis de la realidad social, económica o política y las propuestas para transformarla que consideren oportunas”.

- 3) Igualdad de condiciones en la participación. Numerosas sentencias del Tribunal Constitucional, entre otras SSTC 71/1989, 185/1999, 135/2004, han proclamado el principio de igualdad como un elemento esencial del derecho de participación. El artículo 23.1 CE presupone implícitamente la igualdad de participación como elemento esencial del derecho, al atribuir la titularidad de la participación a todos los ciudadanos.
- 4) El pluralismo político. Es un elemento esencial para la formación de la voluntad de los órganos parlamentarios, en lo que aquí interesa, y es fundamento de los mismos, al que debe contribuir la participación tanto directa como por medio de representantes. Aunque es una cuestión polémica en la doctrina, ésta considera que el pluralismo político es un valor superior, así lo declara expresamente la Constitución española en el artículo 1.1 y así se deduce del artículo 9.2 en la referencia a los grupos en que se integran los individuos y además así lo ha proclamado el Tribunal Constitucional, STC 9/1981 y 12/1982, siendo uno de los valores sustanciales que han de constituir el orden y la convivencia política y como un valor fundamental y requisito de funcionamiento del Estado democrático. La idea de pluralismo político induce a pensar en una escala, cuya cuantía mínima debe ser dos, dado que, STC 4/1981, FJ3, la existencia de una sola opción es la negación del pluralismo. En consecuencia se impone la consecución de la máxima diversidad o pluralidad ideológica, política y social y como ha dicho el TC, “el principio del pluralismo... supone la más completa movilidad, autodeterminación y competición de los sujetos sociales” (STC 244/1991, FJ2).

Con carácter general la Norma Constitucional habilita la participación de los sujetos, individuales o colectivos⁴⁷, en esferas específicas de la actividad pública:

⁴⁷ Annaïck Fernández analizando jurisprudencia constitucional señala que las tesis restrictivas que hace el Tribunal Constitucional le lleva a considerar que la participación política garantizada en el art. 23 es reconocida como derecho a los ciudadanos individualmente considerados. Sin embargo, como señala la autora, la participación ciudadana se ejerce en la mayoría de ocasiones de forma colectiva. Lo que en términos generales hace el propio Tribunal en su STC 64/88 FJ1, y así lo trae a colación Fernández Le Gal, “la plena efectividad de los derechos fundamentales exige reconocer que la titularidad de los mismos no corresponde sólo a los individuos aisladamente considerados sino también en cuanto se encuentran insertos en grupos y

1. La juventud será objeto de actuación de los poderes públicos que habrán de promover las condiciones para la participación de los jóvenes en el desarrollo político, social, económico y cultural. (Art. 48 CE).
2. El artículo 51.2 prevé la audiencia de los consumidores y usuarios en las cuestiones que puedan afectarle.
3. El artículo 77 CE reconoce el deber de las Cámaras de recibir peticiones individuales y colectivas. Esta obligación de las Cortes tiene como soporte el ejercicio de un derecho ciudadano fundamental, reconocido en el artículo 29 CE, cuál es el de Petición que tienen todos los españoles.
4. Por su parte el art. 105 CE habilita que mediante ley se regule la audiencia a los ciudadanos, directamente o través de las organizaciones y asociaciones en los procedimientos de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten.
5. La participación de los ciudadanos en la Administración de Justicia viene reconocida en el art. 125.
6. La ciudadanía participará en la Seguridad Social y en la actividad de los organismos públicos cuya función afecte directamente a la calidad de la vida o al bienestar general. (Art. 129 CE).
7. El art. 131.2 CE prevé la participación de los ciudadanos, mediante las fórmulas de asesoramiento y colaboración, a través de los sindicatos y otras organizaciones profesionales, empresariales y económicas, en los proyectos del Gobierno de planificación de la actividad económica general.

3.1.1. Pluralismo político: representación y democracia directa

Una vez más, se ha de señalar que el sistema de participación constitucionalmente establecido es el representativo. Lo que, como se ha dicho antes, no significa que se inhabilite a cualquier otro sistema que no sea aquel. Al contrario, se regulan de forma complementaria al modelo representativo algunos elementos de participación directa de los ciudadanos.

organizaciones, cuya finalidad sea específicamente la de defender determinados ámbitos de libertad o realizar los intereses y valores que forman el sustrato último del derecho fundamental". FERNÁNDEZ LE GAL, Annaick: "Aproximación jurídica a las Asociaciones como agentes de participación ciudadana", en *Panorámica de la Participación ciudadana*, Cátedra de Participación Ciudadana, Córdoba 2001, pp. 51 y 52.

Por tanto, no se puede obviar aquí lo que es una extendida concepción de la participación política representativa⁴⁸, lo que ocurre es que esta concepción nos llevaría a imaginar a los ciudadanos dadores de una confianza absoluta en sus representantes. Al margen de otras muchas consideraciones, no podemos olvidar tampoco que la evolución social nos muestra un cuerpo social sin unas ideologías definidas, como antaño, al que se le presentan unas propuestas electorales y que el devenir del periodo, a través del que transcurre la legislatura, presenta innumerables nuevos asuntos, a los que el ciudadano con sus derechos políticamente reconocidos tiene muy difícil acceder. Necesariamente tiene que haber unos canales a través de los cuales los ciudadanos expresen su posición. Estos canales están constitucionalmente regulados mediante la conjunción de los artículos 9 y 23 de la Constitución.

Algunos autores señalan que la proclamación del Estado democrático se proyecta en el reconocimiento de la soberanía popular (art. 1.2) y se concreta posteriormente en diversos preceptos constitucionales, entre ellos el art. 9.2 y el 23⁴⁹. Puede considerarse que ambos preceptos son los más relevantes sobre la participación en la Constitución española, en la medida en que los demás vienen a ser, a su vez, concreciones de los mismos⁵⁰.

⁴⁸ Un estudio detallado de las sentencias producidas por el Tribunal Constitucional al respecto pueden verse en BIGLINO CAMPOS, Paloma: “La jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre el derecho de participación política del artículo 23”, en *Revista General de Derecho* 513/514, Madrid 1987. La autora señala el hecho puesto de manifiesto en varias ocasiones por la doctrina, que conduce a otorgar un carácter subsidiario a las instituciones que habilitan a los ciudadanos a participar directamente en los asuntos públicos, bien a través de los instrumentos de democracia directa (referéndum) o participativa (iniciativa legislativa popular o derecho de petición), en la división efectuada por PIZZORUSSO. Tras esta delimitación la autora concluye, invocando varias SSTC, que la referencia a los asuntos públicos del artículo 23 debe entenderse efectuada de manera equiparada a la participación política, excluyendo otras esferas de la organización del Estado como la administración, función judicial, etc. Un aspecto clave en la interpretación del artículo 23 es la idea de unidad de voluntad que constituye el núcleo esencial de la representación, STC 10/1983, “Lo propio de la representación... es el establecimiento de la presunción de que la voluntad del representante es la voluntad de los representados, en razón de la cual son imputados a éstos en su conjunto, y no sólo a quienes votaron a su favor o formaron la mayoría, los actos de aquél”. La autora mantiene que, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, la idea de participación, entre la que se encuentra la política, que tiene el Alto Tribunal, constituye el pilar básico de los ordenamientos democráticos al permitir que el pueblo ponga en acto de su soberanía el cauce fundamental a través del cual se produce la necesaria dialéctica entre gobernantes y gobernados. Aunque no con carácter definitivo, pero sí se puede casi afirmar que el concepto de participación política que puede deducirse de nuestra Constitución se aproxima al mantenido por sectores de la doctrina italiana, y que consideran que, a través del mismo, el pueblo participa directa o indirectamente a la fijación y desarrollo de la participación política.

⁴⁹ LARIOS PATERNA manifiesta que en cuanto a la participación en la Constitución Española, se encuentra presidida por los reconocimientos del artículo 23, derecho fundamental de los ciudadanos, y del 9.2, principio de participación, y por la previsión de diversas llamadas a la actuación de los sectores organizados en la defensa de sus intereses, directamente o a través de organizaciones (art. 51.2, 105a). LARIOS PATERNA, María Jesús: *La participación ciudadana en la elaboración de la ley*, Congreso de los Diputados 2003, p. 50.

⁵⁰ IBÁÑEZ MACÍAS, Antonio, op. cit., p. 48.

Parte de la doctrina⁵¹ interpreta ampliamente los asuntos públicos contenidos en el art. 23, deduciendo que estos no se agotan en la representación o el ejercicio directo del derecho por los ciudadanos, sino que abarca otros modos de participación, como los administrativos.

En consecuencia, entendemos que de la participación que se recoge en el artículo 9.2 en conexión con el 23.1, podemos deducir la siguiente clasificación: participación en la vida política o simplemente política; participación en la vida económica y social o participación social; y participación administrativa. Aunque la participación económica y social la podemos considerar subsumida en la administrativa, de manera que consideramos hay dos formas fundamentales, la participación política, de una parte y la administrativa, de otra.

De forma clarificadora Biglino Campos sostiene que la idea de participación subyace a la propia definición de España como Estado social y democrático de Derecho. La Constitución explicita la participación en el artículo 9.2 donde, según la autora, se impone a los poderes públicos la misión de facilitar que todos los ciudadanos la ejerciten en la vida política, económica, cultural y social⁵². Sin embargo este artículo no configura la participación como un auténtico derecho subjetivo ni articula los cauces concretos a través de los cuales pueda ejercitarse.

Podemos deducir que, en términos generales, la Constitución apuesta por un modelo mixto en el que caben tanto la participación representativa como la directa⁵³ y ambos casos remiten a la participación política. Sin embargo estos dos modelos no participan en igual proporción. El constituyente español, lo mismo que sucedió en la Constitución de 1931, ha primado el elemento representativo, a la democracia directa, en la línea de Montesquieu sobre la democracia defendida por Rousseau.

Respecto de la participación, ateniéndonos a la interpretación más extendida del texto constitucional, observamos en primer lugar que el representativo es el modelo constitucional, esto así por:

⁵¹ SANTAMARÍA PASTOR, Juan Antonio: "Comentario al artículo 23 CE", en *Comentarios a la Constitución*, Garrido Falla (director), Civitas, Madrid 1985, p. 445.

⁵² BIGLINO CAMPOS, Paloma: "La iniciativa legislativa popular en el ordenamiento jurídico estatal", en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 19, Madrid 1987, pp. 89 y ss.

⁵³ Así lo han puesto de manifiesto voces tan autorizadas como CRUZ VILLALÓN, al afirmar que "nuestra Constitución se profesa como una constitución mixta en el sentido de que pretende armonizar el principio representativo con el ejercicio de formas de democracia directa". CRUZ VILLALÓN, Pedro: "El referéndum consultivo como modelo de racionalización constitucional", en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 13, Madrid 1980, pp. 145-168.

- 1) El carácter restrictivo con el que la Constitución contempla los instrumentos propios de la democracia directa, tales como la iniciativa legislativa popular y referéndum. Hasta tal punto es cauta que en virtud del artículo 166 se excluye a la iniciativa popular de la posibilidad de iniciativa de reforma constitucional y ello a pesar de proclamar en el artículo 1 que la soberanía nacional reside en el pueblo.
- 2) La Constitución proclama los partidos políticos como el instrumento fundamental de la participación política (art. 6). En consecuencia deja poco espacio a la participación directa de los ciudadanos, de manera que es a través de ellos como se articula la vida política.
- 3) Igualmente, las instituciones de la democracia representativa tienen una regulación garantista, como ejemplo de ello baste citar toda la que la Constitución efectúa del régimen electoral, de forma que la Constitución ha dado al legislador poco margen. Por el contrario los instrumentos de la democracia directa quedan abiertos al albur del legislativo, limitándose aquella a proclamar su existencia pero nada impide que su desarrollo legal pueda encorsetar su ejercicio hasta extremos de dejarla inactiva, como en realidad ha sucedido.

En segundo lugar estamos situados ante un derecho constitucional fundamental que tiene dos dimensiones, una objetiva en tanto que contribuye a la formación de la voluntad estatal y otra subjetiva dado que constituye un derecho subjetivo susceptible de tutela jurídica.

En tercer lugar, en el que la doctrina no ha expresado una opinión única, es un derecho fundamental de configuración legal, esto es, aun cuando el artículo 23.1 no previene una remisión expresa a la ley, es precisa ésta para la regulación de su régimen jurídico. La configuración legal, como el Tribunal Constitucional ha definido (STC 225/1992, FJ1) “significa lisa y llanamente que se habilita al legislador para delimitar el ámbito del derecho, sin mellar su contenido esencial” como no puede ser de otra forma en virtud del artículo 53.1 CE.

En cuarto lugar, el derecho de participación política no lo es universalmente considerado, es decir, para todos los asuntos públicos. El Tribunal Constitucional así lo ha declarado en su STC 51/1984, de 25 de abril, FJ2, el carácter de configuración legal del derecho viene a significar que éste no consiste en “un derecho a que los ciudadanos participen en todos los asuntos públicos, cualesquiera sea su índole o condición, pues para participar en los asuntos concretos se requiere un especial llamamiento o una especial competencia si se trata de órganos públicos, o una especial legitimación si se trata de entidades o sujetos de derecho privado, que la ley puede, en tal caso, organizar”. Aún más, en la STC 119/1995, FJ5, ha precisado que la garantía del artí-

culo 23.1 no es extensible a cualquier forma de participación, “La forma de razonar debe ser más bien la contraria: solo cuando estemos en el ámbito de la participación política a que se refiere el art. 23.1”, la violación de una concreta forma de participación legalmente prevista puede traducirse en violación del derecho fundamental” y el llamamiento a participar “debe ser además un llamamiento a intervenir ... en la toma de decisiones políticas para que pueda considerarse como una facultad incluida en el ámbito constitucionalmente protegido del derecho de participación”. En consecuencia la participación debe poder ser incluida en un ámbito subjetivo “los ciudadanos”, y objetivo “los asuntos públicos” o en algunas de sus modalidades de ejercicio “directa” o “representativa”.

La STC 136/1999 en su FJ14 señala que “los bienes jurídicos que este particular aspecto de los derechos del art. 23 CE pretende garantizar o, mejor, los valores y principios constitucionales que pretende hacer efectivos son, entre otros, la legitimidad democrática del sistema político, el pluralismo político y la formación de la opinión pública”.

3.2. EN LA LEGISLACIÓN ANDALUZA

3.2.1. En el Estatuto de Autonomía para Andalucía

La Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, significa un avance en la regulación del derecho de participación. Tanto es así que ésta se configura como una de sus señas de identidad.

Si observamos el Estatuto de 1981 vemos que la participación de los ciudadanos se abordó en dos artículos. El art. 12 traía la regulación del artículo 9 CE a la vida política andaluza, estableciendo que la Comunidad Autónoma de Andalucía facilitará la participación de todos los andaluces en la vida política. Precepto de enorme importancia dentro del Estatuto dado que en él se fijaban los objetivos básicos que el ejercicio del poder de la Comunidad Autónoma aspiraba a conseguir.

Junto al anterior, el artículo 33.2 reconocía el ejercicio de la iniciativa legislativa popular por los ciudadanos. Andalucía se sumó a las otras Comunidades Autónomas que recogían en sus normas autonómicas la institución de la iniciativa legislativa

ciudadana, con la excepción de la Comunidad de Castilla-León⁵⁴, aunque finalmente también, mediante la reciente Reforma de su Estatuto, se ha sumado a regularla.

En consecuencia la mención a la participación directa de los ciudadanos era casi imperceptible, en contraposición a la regulación del sistema de participación representativa. Se confirmó pues, que el modelo político de juego democrático era el representativo a semejanza del estatal, mientras la parcela de democracia directa no sólo no se ampliaba, sino que incluso había derechos que ni siquiera eran mencionados, como fue el caso del derecho de Petición. Esto en un espacio geopolítico como la Comunidad Autónoma propicio a un acercamiento de los ciudadanos a los asuntos públicos a través de su participación.

Este panorama ha experimentado una gran transformación con la reforma del Estatuto de Autonomía. En numerosos artículos se hace referencia a la participación ciudadana y, de manera especial, al concurso ciudadano en la elaboración de las normas.

El art. 12 establece quienes son los titulares de los derechos reconocidos en el Título I. Se definen dos clases de ciudadanos. El acceso a los derechos reconocidos en el artículo 30 marca la frontera entre ellos. Unos gozarán de todos los derechos, tanto los sociales como los políticos, son los ciudadanos que ostentan de acuerdo con el artículo 5 la condición de andaluz o andaluza. Quedando los demás excluidos de los derechos políticos regulados en el mencionado artículo 30.

Esta distinción pretende superarla la Comunidad Autónoma extendiendo también los derechos políticos a los ciudadanos de la Unión Europea y a los extranjeros residentes en Andalucía, teniendo como límite el marco constitucional. No olvidemos que estamos frente a competencias exclusivas del Estado.

La regulación avanzada que reconoce el Estatuto de 2007 a la participación de todos, se matiza por la previsión del artículo 12. De hecho, en la redacción de la proposición de ley, la literatura de este artículo fue muy compleja. Se pretendió un equilibrio entre los artículos 5, 9 y 12 que regulan la cualidad de ciudadano, de manera que lo que se avanzaba en conjunto se retrocedía al fraccionarlo en los tres preceptos. Solución final adoptada con el propósito de adecuarla a la Constitución.

⁵⁴ La Comunidad de Castilla León fue la única Comunidad Autónoma que en su Estatuto no reguló la iniciativa legislativa popular. Aunque en la reforma de su texto estatutario producida en 2007 lo ha establecido en el artículo 25.2.

El artículo 10, dentro del Título Preliminar, regula los objetivos básicos de la Comunidad. Transpone el art. 9 CE, profundizando en su contenido al resaltar el fomento de la calidad de la democracia, lo que necesariamente tiene que encaminarse a propiciar el acceso de los ciudadanos a la vida política, como de hecho regula a continuación: “facilitando la participación de todos los andaluces en la vida política...”.

Este principio de participación se concreta en el catálogo de objetivos, de manera que el art. 10.3.19 proclama: “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 democracia social avanzada y participativa”. El Estatuto de Autonomía para Andalucía regula en la parte dispositiva lo que la Constitución española enuncia entre la aspiración contenida en el Preámbulo y el deber de los poderes públicos de promover la participación recogida en el art. 9.2.

El artículo 30 del Estatuto es el precepto angular del diseño de la participación política de los andaluces. El apartado primero del artículo proclama el derecho de la ciudadanía andaluza a participar directamente o por medio de representantes en los asuntos públicos. A través de él se regula en la vida política andaluza el derecho fundamental del artículo 23 CE. Pero a diferencia de éste, el artículo 30 pormenoriza el contenido de la participación.

Existe, no obstante, alguna deficiencia técnica al establecer el derecho a participar en los asuntos públicos de Andalucía, cuando en realidad se debería haber expresado “en los asuntos públicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía”, ya que en el territorio que comprenden las ocho provincias andaluzas actúan también otras Administraciones sobre las que la Comunidad no tiene competencias para regular su capacidad de organización política.

Del estudio de su contenido se deduce nítidamente la división en los tres modelos de participación ciudadana que hemos venido describiendo:

- i. En el párrafo a), reservado a la democracia representativa, se proclama con respecto a los órganos representativos de la Comunidad Autónoma, el derecho de los andaluces y andaluzas a ser electores y elegidos.
- ii. En el párrafo c) se establece el derecho a promover las consultas populares, instrumento de democracia directa, habilitando su regulación a un posterior desarrollo legislativo.

iii. El derecho de iniciativa legislativa y a participar en la elaboración de las leyes, el derecho de petición y el derecho a participar activamente en la vida pública, recogidos en los apartados b), d) y e), elementos integrantes de la democracia participativa, necesitan de su concreción en el Reglamento del Parlamento de Andalucía y en su regulación legal⁵⁵.

Este artículo de la Ley Orgánica 2/2007, tiene su garantía de ejercicio en el Capítulo IV, del Título I. En efecto, el artículo 38 prevé la vinculación de todos los poderes públicos en el ejercicio de los derechos reconocidos en el Capítulo II, entre ellos los del artículo 30. Y el artículo 39 regula la protección jurisdiccional en cuanto que “los actos de los poderes públicos de la Comunidad que vulneren los derechos mencionados en el artículo anterior podrán ser objeto de recurso ante la jurisdicción correspondiente, de acuerdo con los procedimientos que establezcan las leyes procesales del Estado”. De cualquier manera y aunque no existiera este precepto, a los efectos del derecho que aquí venimos analizando, su protección esta constitucionalmente garantizada por tratarse de un derecho fundamental.

El art. 37 define los principios rectores de las políticas públicas, entre ellos en el apartado 1.16, se proclama el “fortalecimiento de la sociedad civil y el fomento del asociacionismo”, elementos imprescindibles para el ejercicio de toda la participación y particularmente en la elaboración de las leyes. Recordemos que el artículo 30.1.b) del Estatuto, prevé que la participación en la elaboración de las leyes será directamente o por medio de entidades asociativas. Existe en este artículo una carencia de referencia al principio informador de la actuación de la administración autonómica en el apoyo e incentivo de la política de participación de los ciudadanos. Máxime si como se anuncia para la VIII Legislatura se elaborarán los textos de desarrollo

⁵⁵ El contenido del artículo 30 de la Ley Orgánica 7/2007, de 19 de marzo, del Estatuto de Autonomía para Andalucía, es el siguiente:

1. Conforme al artículo 5, los andaluces y andaluzas tienen el derecho a participar en condiciones de igualdad en los asuntos públicos de Andalucía, directamente o por medio de representantes, en los términos que establezcan la Constitución, este Estatuto y las leyes. Este derecho comprende:

- a) El derecho a elegir a los miembros de los órganos representativos de la Comunidad Autónoma y a concurrir como candidato a los mismos.
- 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.
- 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.
- d) El derecho de petición individual y colectiva, por escrito, en la forma y con los efectos que determine la ley.
- e) 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.

2. La Junta de Andalucía establecerá los mecanismos adecuados para hacer extensivo a los ciudadanos de la Unión Europea y a los extranjeros residentes en Andalucía los derechos contemplados en el apartado anterior, en el marco constitucional y sin perjuicio de los derechos de participación que les garantiza el ordenamiento de la Unión Europea.

de la participación ciudadana y de las organizaciones sociales. Incluso ya en la VII Legislatura se insinuó la presentación de un proyecto de ley de participación de los ciudadanos en el proceso legislativo a través de las nuevas tecnologías.

El art. 78 regula la competencia exclusiva de la Junta de Andalucía “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”. Todos ellos instrumentos de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, en algún caso ex novo, y de entre ellos en los procedimientos de elaboración de las normas de la Comunidad.

Los artículos 111 y 113 son los que directamente habilitan a los ciudadanos a participar en la elaboración de las leyes. El artículo 111.2 establece que “Una Ley del Parlamento de Andalucía, en el marco de la Ley Orgánica prevista en el artículo 87.3 de la Constitución, regulará tanto el ejercicio de la iniciativa legislativa de los Ayuntamientos como la iniciativa legislativa popular”.

Por su parte el artículo 113, bajo el epígrafe “Participación ciudadana en el procedimiento legislativo”, regula que “Los ciudadanos, a través de las organizaciones y asociaciones en que se integran, así como las instituciones, participarán en el procedimiento legislativo en los términos que establezca el Reglamento del Parlamento”. Estamos ante la pieza clave de la participación directa de los ciudadanos en la confección de las normas que regirán la sociedad andaluza. Extraemos dos conclusiones de la redacción de este precepto. En primer lugar se dice que “los ciudadanos”. Debemos entender todos los ciudadanos con vecindad administrativa en Andalucía, ya que de otra forma se habría dicho los “ciudadanos andaluces”. Es decir se amplía el concepto de ciudadano de forma inclusiva a todas las personas que habiten en territorio andaluz. Aunque, en segundo lugar, la remisión a su desarrollo se deja a la Cámara andaluza. Previsiblemente nos encontraremos con una regulación de desarrollo más limitativa, ya que dejar al órgano de representación por excelencia el despliegue de un instrumento de participación directa no parece que vaya a garantizar su ampliación sino más bien su encorsetamiento.

El artículo 10 de la Ley Orgánica 2/2007, establece que es un objetivo general de la Comunidad fomentar la calidad de la democracia facilitando la participación de todos los andaluces en la vida política. El artículo 30 regula el derecho a participar en condiciones de igualdad en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes y esto comprende entre otros 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 el Capítulo II, “Elabo-

ración de las normas”, del Título IV “de la Organización Institucional de la Comunidad Autónoma”, nos encontramos con la concreción de este derecho. Observamos una crucial diferencia, mientras como ya dijimos el artículo 30 establece el derecho a participar directamente o por medio de entidades asociativas en la elaboración de las leyes, ahora el artículo 113 del Estatuto de 2007, específicamente habilitante para participar en el procedimiento legislativo, restringe la aportación de los ciudadanos a efectuarlo a través de las organizaciones y asociaciones en que se integre, así como las instituciones. Para todo ello remite a la regulación que a través del Reglamento efectúe la Cámara andaluza. De momento y mientras no se produzca una modificación para adecuarlo a lo que establece este artículo, el vigente Reglamento lo regula en su artículo 112⁵⁶ y éste no es precisamente garante de la participación individual ciudadana.

En este repaso por las disposiciones que regulan la participación ciudadana en el Estatuto de 2007, volvemos a toparnos con otro instrumento directo de implicación en la elaboración de las leyes, en este caso nada menos que en la reforma del propio Estatuto. Los artículos 248 y 249 establecen la necesaria ratificación mediante referéndum de la proposición de reforma. En el epígrafe correspondiente lo abordaremos, limitándonos aquí simplemente a enunciarlo.

El artículo 117.4 establece que “El Presidente [de la Junta de Andalucía] podrá proponer por iniciativa propia o a solicitud de los ciudadanos, de conformidad con lo establecido en el artículo 78 y en la legislación del Estado, la celebración de consultas populares, en el ámbito de la Comunidad Autónoma, sobre cuestiones de interés general en materias autonómicas o locales”. Estamos ante el instrumento, propiamente dicho, de democracia directa de la Ley Orgánica 2/2007. Más adelante nos detendremos en su estudio, de momento baste señalar que a semejanza del referéndum del art. 92.2 CE, este artículo reconoce la capacidad del Presidente de la Junta de Andalucía para convocar consultas propias de la Comunidad y para cuestiones de interés general en materia autonómica o local, no obstante contiene una diferencia fundamental y es que aquí se admite, nada menos, que la iniciativa ciudadana en su propuesta. Es un ejemplo más del avance en la participación ciudadana del nuevo Estatuto de Autonomía para Andalucía.

⁵⁶ El artículo 112 RPA, establece que “1. Celebrado el debate de totalidad, los Diputados y Grupos parlamentarios, mediante escrito dirigido a la Mesa de la Comisión, dispondrán de un plazo de quince días para proponer a la Comisión la comparecencia ante la misma de los agentes sociales y organizaciones que pudiesen estar interesados en la regulación de que se trate, incluidas, en su caso, las Administraciones Públicas. 2. Quienes comparezcan habrán de tener la consideración de representantes de colectivos sociales, sean éstos públicos o privados, afectados por el contenido del proyecto de ley. Sólo con carácter excepcional podrán ser llamadas a comparecer personas a título individual”.

El artículo 132 del Consejo Económico y Social reconoce su finalidad como cauce de participación y diálogo permanente en los asuntos socioeconómicos. Y el artículo 134 regula la participación ciudadana en el ámbito de la Administración autonómica, en los procedimientos administrativos o “de elaboración de disposiciones que les puedan afectar”. Nos encontramos aquí con otro precepto fundamental en el cauce de participación de los ciudadanos en los procedimientos de elaboración de las normas.

La participación de los andaluces en la Administración de Justicia se encuentra regulada en el art. 154: “Los andaluces podrán participar en la Administración de Justicia, mediante la institución del Jurado, en los procesos penales que se sustancien ante los órganos jurisdiccionales radicados en territorio andaluz en los casos y forma legalmente establecidos, de conformidad con lo previsto en la legislación del Estado”.

Finalmente, el Estatuto de 2007 establece en otros artículos la participación de los ciudadanos en la Administración, como en el caso de los artículos 31, que habilita a participar plenamente ante las Administraciones Públicas en las decisiones que les afecten y el art. 134 que regula la participación en los procedimientos administrativos o de elaboración de disposiciones que les puedan afectar. En los mecanismos de participación de los consumidores previstos en el artículo 27. O, en el artículo 34 a participar activamente en la sociedad del conocimiento.

3.2.2 En el Reglamento del Parlamento de Andalucía

El procedimiento legislativo parlamentario se puede definir como aquella secuencia de actos prevista por las normas sobre la producción normativa, contemplada desde que la propuesta normativa entra en el Parlamento y hasta la definitiva formación de la ley. Proceso y procedimiento parecen dos asuntos diferenciados por cuanto el primero pudiera entenderse destinado a permanecer en el ámbito de la dinámica social, no contemplable con una óptica normativa y que acontece a espaldas de las previsiones legales. Sin embargo en la realidad aparecen superposiciones continuas en el contenido de ambos conceptos. Si se supera la división y se efectúa una consideración global de ambos, se puede concebir el procedimiento como un proceso global de decisión sobre las leyes.

Esta definición, más laxa, evidencia con mayor nitidez la necesidad de ampliar el propio concepto de procedimiento para dar cabida a la participación. Sin duda, es más acorde con la realidad descrita desde la perspectiva de la nueva concepción de la ley detallada con anterioridad.

El Procedimiento legislativo aparece recogido en el Título Quinto del Reglamento del Parlamento de Andalucía (RPA), en los artículos 108 a 136. Comienza con la presentación de la iniciativa por quienes son sujetos de derecho parlamentario, es decir, el Gobierno de la Comunidad, los Grupos Parlamentarios, los Diputados, los Ayuntamientos y los andaluces, según se desprende de la regulación del artículo 108 RPA. En lo que a este trabajo concierne solo detallaremos aquellas regulaciones en las que los ciudadanos andaluces tienen capacidad jurídica para intervenir en el procedimiento.

En ese sentido el artículo 125 del RPA establece que “Las proposiciones de ley de iniciativa legislativa popular y de los Ayuntamientos serán examinadas por la Mesa del Parlamento a efectos de verificar el cumplimiento de los requisitos legales establecidos. Si los cumplen, su tramitación se ajustará a lo señalado en el artículo anterior, con las particularidades que puedan derivarse de las leyes que regulen estas iniciativas”.

Conviene detenerse en la literalidad de este artículo. Lo primero que establece es que la Mesa califica la iniciativa y examina la proposición a los efectos de verificar si cumple los requisitos que exige la Ley Andaluza 5/1988, de 17 de octubre, de Iniciativa Legislativa Popular y de los Ayuntamientos. Más adelante cuando abordemos la Iniciativa Legislativa Popular nos detendremos con mayor detalle en el examen de estos extremos. Baste ahora señalar que no se fija plazo para que la Mesa estudie la iniciativa. Si no es admitida se abre un periodo para subsanar las deficiencias, verificadas éstas, a continuación ordenará su publicación. Si no es admitida por alguna de las causas previstas en la mencionada ley, la decisión podrá recurrirse en amparo ante el Tribunal Constitucional por tratarse de un derecho incluso en el artículo 23.1 de la Constitución, cual es el de la participación de los ciudadanos directamente o por medio de representantes en los asuntos públicos.

El artículo 112 RPA regula la participación de los ciudadanos en el procedimiento a través de su comparecencia ante la Comisión encargada de elaborar el Dictamen de la iniciativa legislativa para su presentación ante el Pleno de la Cámara. A este efecto el mencionado artículo señala que:

“1. Celebrado el debate de totalidad, los Diputados y Grupos parlamentarios, mediante escrito dirigido a la Mesa de la Comisión, dispondrán de un plazo de quince días para proponer a la Comisión la comparecencia ante la misma de los agentes sociales y organizaciones que pudiesen estar interesadas en la regulación de que se trate, incluidas, en su caso, las Administraciones Públicas.

2. Quienes comparezcan habrán de tener la consideración de representantes de colectivos sociales, sean éstos públicos o privados, afectados por el contenido del proyecto

de ley. Sólo con carácter excepcional podrán ser llamadas a comparecer personas a título individual.

3. Corresponde a la Mesa de la Comisión apreciar en cada caso la oportunidad de las solicitudes de comparecencia efectuadas por los Grupos parlamentarios”.

En consecuencia, los ciudadanos tienen el derecho constitucional y estatutariamente reconocido a iniciar el procedimiento legislativo. E igualmente, tienen la posibilidad de participar en la secuencia procedimental del debate del proyecto o la proposición de ley en la Comisión que estudia la iniciativa. Hemos dicho que tienen la posibilidad, dado que con la actual regulación depende de la voluntad de los Grupos parlamentarios que su participación sea efectiva. Está en las manos de los Diputados y de los Grupos Parlamentarios que puedan participar y más aún quién participa. Como hemos observado el Reglamento del Parlamento de Andalucía no somete a dictado imperativo ninguno de los dos extremos anteriores.

4 | CENTRALIDAD DEL PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DE LAS NORMAS

La elaboración de las normas requiere un procedimiento⁵⁷ al que debemos considerar central ya que en él se sustancia la voluntad que surge de la confrontación consecuencia del pluralismo. El principio constitucional del pluralismo político, consagrado en el artículo 1 de nuestra Carta Magna, tiene una de sus plasmaciones prácticas en el procedimiento que se sigue para la elaboración de las leyes.

Por otra parte, no existe ningún freno jurídico para que los ciudadanos participen con sus aportaciones, aunque no lo hagan en la fase final de toma de decisión que,

⁵⁷ LARIOS PATERNA define el procedimiento legislativo “formalmente como una secuencia de actos jurídicamente ordenados, vinculados entre ellos y encaminados a la creación de una ley, y que en el Estado democrático definido en la Constitución española de 1978, encierra también un elemento substancial o material: dota de legitimidad a la ley, que se halla vinculada al procedimiento democrático de su génesis. La centralidad de la ley, norma superior del ordenamiento sometida a la Constitución, se deriva esencialmente del procedimiento y del sujeto que la elabora, depositario de la legitimidad democrática directa. La pérdida del carácter material de la ley y la dificultad de elaborar un concepto de ley en el sentido clásico –ley como norma general y abstracta– determinan que el procedimiento legislativo se haya convertido en un elemento decisivo para su definición frente a otras categorías normativas ya que garantiza la expresión de la voluntad de la mayoría pero tras una constante confrontación pública entre las posturas de los diversos grupos de la Cámara” LARIOS PATERNA, María Jesús: *La Participación ciudadana en la elaboración de la ley*, Congreso de los Diputados, Madrid 2003, p. 61. Por su parte ATIENZA considera “el proceso de producción de las leyes –la legislación– como una serie de interacciones que tienen lugar entre elementos distintos: edictores, destinatarios, sistema jurídico, fines y valores”. El autor destaca la relación entre la racionalidad jurídico formal (la nueva ley debe insertarse armoniosamente en un sistema jurídico) y los fines y valores que persigue. Esta relación es de oposición, dado que frente al modelo tradicional de dogmática, en los últimos tiempos se pretende instaurar un nuevo tipo de dogmática orientada hacia las consecuencias, lo que según el autor significa una amenaza para la seguridad jurídica, ya que el futuro es mucho más complejo que el pasado y, por tanto, más incierto. En ATIENZA, Manuel: “Lenguaje, lógica jurídica y teoría de las normas”, *Técnica Normativa de las Comunidades Autónomas*, Jornadas celebradas por la Comunidad de Madrid en colaboración con el Centro de Estudios Constitucionales, Madrid 1991, pp. 19-31.

por supuesto, corresponde a quiénes ostentan la representación en las Cámaras legislativas. La habilitación constitucional de la participación directa de los ciudadanos en los asuntos públicos la reconoce el artículo 23 CE.

Desde la metódica, el proceso de la legislación es un proceso de decisión, de manera que se pueden diseñar diversas vías, en el que caben, como de hecho ocurre, distintos modelos. Los que aquí interesan son aquellos que contemplan la participación de los ciudadanos durante el proceso.

Formalmente se ha producido una ampliación de los participantes en la elaboración de las normas, dado el nuevo carácter que estas han adquirido, lo que viene a determinar como central el procedimiento al configurarse como lugar donde se plantea el conflicto de intereses que debe mediar la ley.

En el transcurso del procedimiento emergen con frecuencia elementos que dificultan la sistematicidad jurídica de los textos que finalmente se aprueban. Como ejemplo, baste citar la cada vez más extensa participación de economistas y otros científicos sociales que van desplazando al jurista de formación clásica.

Ello da lugar a una contraposición entre la racionalidad jurídico-formal y la racionalidad teleológica, que se muestra empíricamente en los trabajos de elaboración de las leyes. Este proceso pone de manifiesto una pérdida de sistematicidad y de coherencia de las leyes que no siempre llevan consigo un aumento de su eficiencia, por cuanto los aplicadores del Derecho siguen siendo básicamente juristas que orientan su labor de acuerdo con una racionalidad jurídico-formal.

A todo esto se debe añadir un factor más, que comprende el objeto de estudio de este análisis, el de la posibilidad de los ciudadanos participando activamente en el proceso de elaboración de las normas. Con sus aportaciones inclinarán la balanza hacia el lado de la eficacia y pudiera ser también en detrimento de la racionalidad jurídico-formal. Lo que no significa que se abogue aquí por una exigencia de paternidad exclusiva para juristas. Se caería en una manifiesta contradicción con lo que se está proponiendo de una mayor participación de los ciudadanos.

No obstante todo lo anterior, la ley parlamentaria sigue ocupando una posición fundamental en el sistema de fuentes dado que presenta un rasgo esencial y exclusivo: es la norma que expresa el pluralismo político manifestado en su procedimiento de elaboración.

El proceso y el procedimiento que se sigue han modificado el tradicional de la ley formal, dadas las características antes descritas. En esta circunstancia el poder ejecutivo

asume una papel preeminente y hace que las decisiones se articulen y tomen forma en el aparato administrativo y sean expedidas o propuestas desde el Gobierno⁵⁸. Una de las razones de ello es el carácter idóneo para la acción inmediata en sectores complejos y especializados, además de contar con los medios más adecuados que posee la Administración.

En el actual carácter bifronte, ejecutivo y legislativo, que tiene el procedimiento legislativo, desde este trabajo se aborda la participación ciudadana tanto en lo que respecta al ámbito de anteproyecto y proyecto de ley como en la tramitación parlamentaria propiamente dicha, sin acotarlo en una parcela determinada del proceso. Se distingue un ámbito en el terreno del ejecutivo de otro, correlacionado, en el parlamentario. Aunque aquí se ha descrito como un único procedimiento, analíticamente es más interesante su división, lo que permite distinguir, entre negociación y audiencia para describirlos en lo que a la participación ciudadana respecta.

El monopolio institucional en la producción normativa lo tiene otorgado el Parlamento, cuerpo legislativo representante único de la unidad política e integrado por los ciudadanos elegidos en procesos electorales libres. Para que una operación concurra a la confección de la ley debe ser definida como acto de poder legislativo.

En este marco la ley sigue siendo competencia de las Cámaras pero es fruto de la colaboración entre la institución parlamentaria y el instituto ejecutivo. Incluso la propia Cámara andaluza, en este caso, con la aprobación de resoluciones y proposiciones no de ley, encarga al Gobierno que elabore proyectos de ley⁵⁹.

El procedimiento se define, ante todo, como una categoría conceptual ajena a aquella del acto. La transformación del carácter de la ley ha producido la ruptura de la consideración de la misma como típico acto del Parlamento conectado al tradicional monopolio de las Cámaras en la producción de las leyes⁶⁰.

A grandes rasgos el procedimiento contiene tres fases: una prelegislativa, otra legislativa y una última postlegislativa. En la fase legislativa se analiza el problema, se

⁵⁸ En la VII Legislatura del Parlamento de Andalucía de las 54 leyes aprobadas, 43 fueron proyectos de ley presentados por el ejecutivo y 9 fueron proposiciones de ley a iniciativa de los grupos parlamentarios.

⁵⁹ Baste aquí recoger, a título de ejemplo, las dos Propositiones no de Ley en demanda al ejecutivo de elaboración de un texto sobre la prevención de riesgos laborales que se ha producido en la VII Legislatura. Finalmente el Gobierno andaluz remitió un texto que fue aprobado por la Cámara como Ley 10/2006, por la se crea el Instituto de Prevención de Riesgos Laborales.

⁶⁰ CIAURRO, G. F.: *Le istituzioni parlamentari*, Milán 1983. Citado por Gonzalo MAESTRO BUELGA en op. cit., p. 88.

determinan los objetivos, se hace la propuesta de medios legales, se justifican los objetivos y los medios, se efectúan los análisis lingüístico, sistemático y pragmático y finalmente se redacta el texto articulado. Este esquema general, seguido por la mayoría de los autores, admite variaciones dependiendo de dónde se ponga el énfasis, de acuerdo con los parámetros de racionalidad antes descritos.

La fase legislativa se subdivide, a su vez, en la de iniciativa legislativa, la constitutiva y la integrativa de la eficacia⁶¹. La tramitación parlamentaria se desarrolla en la fase constitutiva en la que tiene lugar el núcleo del procedimiento de aprobación, espacio donde la participación, a la luz de la realidad parece más bien formal, de ahí que la hayamos denominado audiencia informativa.

4.1. LA NEGOCIACIÓN COMO ELEMENTO DE LA PARTICIPACIÓN EN EL PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DE LAS NORMAS

Para algunos autores el Parlamento liberal se concibe como el lugar del diálogo, el debate y el esclarecimiento de la verdad y no puede entenderse sino como la prolongación de la sociedad a la que se aúna a través del mandato representativo y en el que el mandato imperativo esta proscrito⁶². A esta concepción del Parlamento le corresponde un especial concepto de ley y un particular procedimiento para su elaboración que se corresponde con el espíritu que anima esta concepción propia de la Ilustración. Así, el autor alemán Martín Kriele⁶³ señala que la base del parlamentarismo es el traspaso de la idea del proceso judicial al proceso político de legislación. Pero este coherente esquema terminará por quebrarse, debido fundamentalmente a la irrupción, en la esfera de lo político de la gran masa de la población y con ella la alteración de dos principios básicos del Estado liberal: el abstencionismo estatal y el sufragio censitario⁶⁴. Lo que tendrá como consecuencia que la función mediadora

⁶¹ Esta división se puede ver en LARIOS PATERNA, María Jesús, op. cit., p. 64.

⁶² De acuerdo con la concepción del Parlamento como prolongación de la sociedad en el que el mandato imperativo esta proscrito, Terrón Montero citando a De Vega señala que la Asamblea implica un triple corolario: a) es un órgano de la sociedad y no del Estado; b) no tiene otra finalidad que la de dar traducción política a la discusión y a la opinión pública; y c) servirá de instrumento para patentizar, orientar y seleccionar, en un nivel más elevado, la opinión pública. TERRÓN MONTERO, Javier: "Opinión pública y negociación en el procedimiento legislativo", en *Parlamento y opinión pública*, Segundas Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Tecnos, Barcelona 1995, pp. 125-140.

⁶³ MARTÍN KRIELE: *Introducción a la Teoría del Estado*, Ed. Desalma, Buenos Aires 1980, p. 142.

⁶⁴ TERRÓN MONTERO, op. cit., p. 128.

entre Estado y sociedad llevada a cabo por el público ilustrado, se trasladará a unas instituciones que surgidas en el ámbito privado como las asociaciones o en el de la esfera pública como los partidos políticos, practican el ejercicio y el control del poder en relación directa con el aparato del Estado. El modelo se desmoronó evidenciando que lo que se tenía por universal respondía realmente a los intereses de la clase dominante. Dando paso desde una visión de un orden social y organizado a otro fragmentado y conflictual, lo que termina afectando al concepto de ley.

La nueva figuración, denominada por la doctrina como ley-medida⁶⁵, trata de satisfacer necesidades inmediatas que no siempre afectan a la generalidad de la población, sino que, antes al contrario, tendrá como destinatarios a una muy señalada porción de aquella cualificada por su condición. En estas circunstancias la opinión pública, ha sido sustituida por los intereses sectoriales que son articulados por las organizaciones partidarias y la acción política no se dirige ahora a desvelar la verdad unívoca que interprete la opinión pública sino a satisfacer el mayor número de intereses parciales que sean compatibles con el interés general.

Como ha señalado la doctrina, la ley ha dejado de ser expresión de la voluntad general para convertirse en la manifestación jurídica de un acuerdo político, lo que significa que hemos pasado de un Parlamento de discusión a uno de negociación, donde se enfrentan intereses y grupos⁶⁶. A esta modificación de la concepción de la ley debería haberle correspondido una paralela modificación de los procedimientos mediante los que se adoptan las decisiones. Aún más, los gobiernos y las estructuras administrativas se han visto modificados para hacer frente a las exigencias de una sociedad dinámica como la actual, baste recordar aquí los procesos de tramitación electrónica operados en la administración pública, y sin embargo los parlamentos siguen conservando la estructura y procedimientos de hace más de cincuenta años.

En este contexto, los procedimientos legislativos cumplen unas funciones políticas clave⁶⁷:

⁶⁵ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo: *Curso de Derecho Administrativo*, Civitas, Madrid 1982, p. 63.

⁶⁶ MURILLO FERROL, F: "Publicidad parlamentaria", *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 74, Madrid 1989, p. 466.

⁶⁷ Esta tesis es mantenida entre otros por el profesor DE OTTO para quien el Parlamento y el procedimiento legislativo no pueden analizarse simplemente en términos de su resultado final, sino que hay que observarlo bajo el prisma de las funciones políticas claves que cumple. DE OTTO, I.: "La función política de la legislación", en *Parlamento y sociedad civil*, Cátedra de Derecho Político de la Universidad de Barcelona, Barcelona 1980, p. 49.

- La formalización de los frentes de discusión lo que conlleva necesariamente la identificación de las posiciones con respecto al contenido del debate.
- Las funciones de integración que se materializa en proporcionar autonomía a la decisión adoptada desvinculándola de particulares intereses mediante la concurrencia de una pluralidad de partes, lo que refuerza la legitimidad.
- La mediación se manifiesta en la legitimidad y el consenso al sustituir la clásica legitimación jerárquica, por una legitimación abstracta suministrada por el procedimiento mismo.

En consecuencia, reducción de la complejidad, integración y mediación son funciones políticas que el procedimiento legislativo cumple más allá de las que en un principio cabe asignarle desde una perspectiva estrictamente jurídica.

Esto puede producir una quiebra por el lado de la eficacia de la legitimación en beneficio de la eficacia de la decisión. Y es aquí donde adquiere importancia el proceso de negociación entendida como una confrontación entre protagonistas estrecha y fuertemente interdependientes, ligados por una cierta relación de poder, y presentando una mínima voluntad de llegar a un acuerdo y de reducir las diferencias, para lograr una solución aceptable en función de sus objetivos y del margen de maniobra que se hubiesen otorgado⁶⁸.

La Ponencia constituida en el seno de la Comisión Legislativa Permanente podría ser un elemento potencialmente importante por cuanto pudiera ser en ella donde se sustancie la negociación, lo que no significa que necesariamente sea así. La actual regulación, le confiere un carácter velado. Nada se registra ni se publicita en ella más allá de su Informe.

Aunque la negociación se sustancie en el seno de la Ponencia o extraparlamentariamente, la realidad es que los acuerdos formales se posponen a la reunión de la Comisión, ésta sí dotada de publicidad (su contenido se transcribe en los diarios de sesiones parlamentarias) de esta forma la opinión pública conoce un resultado parcial de la negociación. No obstante se insiste en la conveniencia de la apertura de la Ponencia que debería permitir: a) una mayor aproximación a la opinión pública y b) establecer unas condiciones favorables a la negociación en el seno del Parlamento.

⁶⁸ Véase TERRÓN MONTERO, *op. cit.*, p. 137.

Es aquí, en el espacio donde reside la soberanía, donde la participación adquiere sentido mediante los dos ítems anteriores. Los intereses de los ciudadanos pueden ser expuestos a la luz de la transparencia y el ejercicio del derecho de participación, puede sustanciarse mediante los mecanismos adecuados, individuales o colectivos. Como antes se ha dicho su opacidad se debería transformar en un proceso de apertura y transparencia. Las negociaciones intergrupos parlamentarios y sus contactos con los ciudadanos deben ser expuestos a la luz de la publicidad, en este último caso haciéndoles comparecer en la Ponencia para registrar sus demandas.

Convendría articular la presencia y facilitar su parecer en el seno del Parlamento a los agregados colectivos como las corporaciones o a las asociaciones, sin tratar por ello de convertirlos en nuevos sujetos parlamentarios, en las cuestiones por las que se ven concernidos sin que suponga un desplazamiento en la toma de decisiones ni en su responsabilidad. Aunque su presencia ya tiene lugar en un momento anterior, cuando el proyecto de ley se encuentra en la fase de anteproyecto en el ejecutivo.

Se ha propuesto, más arriba, la dualidad publicidad y negociación como componentes de la participación, sin embargo publicidad y negociación son términos antagónicos en la realidad de los procedimientos, aunque el Tribunal Constitucional ha señalado al respecto que “la publicidad de la actividad parlamentaria que es una exigencia del carácter representativo de las Asambleas en un Estado democrático mediante la cual se hace posible el control político de los elegidos por los electores, ofrece dos vertientes: una la publicidad de las sesiones; otra la publicación de las deliberaciones y de los acuerdos adoptados”⁶⁹.

Aunque en este trabajo la negociación se adscribe al ámbito administrativo, dado que esa es la realidad que se deduce de su observación, no se puede argumentar exclusivamente que la negociación pertenece al momento político y el debate parlamentario al momento jurídico. Si eso es así se renuncia de antemano a introducir en el procedimiento legislativo parlamentario la posibilidad de participación directa de los ciudadanos. Lo que entre otras cosas iría contra la previsión que establece el artículo 23.1 de la CE. Si la negociación ha sustituido a la persuasión en el procedimiento legislativo, aquélla debe tener lugar también en el seno de los parlamentos.

La institucionalización del Estado de partidos fue consecuencia de la integración de intereses que precisaban los procesos de desarrollo capitalista. En el momento actual se exige la integración de los intereses globales lo que obliga a devaluar el papel de mediación política de los mismos.

⁶⁹ STC 136/1989, de 19 de julio, FJ1.

Los poderes públicos necesitan garantizar el consenso que el actual sistema representativo no es capaz, por sí sólo, de producir. En la elaboración del mandato legal se tiene que promover, de alguna manera, la adhesión y consenso de los sujetos afectados para que se garantice un mínimo de eficacia de la norma, cuyas características ya hemos analizado. En algún momento del procedimiento se tiene que habilitar la participación efectiva de la ciudadanía de manera que sus intereses se vean reflejados. En consecuencia el procedimiento se convierte en sí mismo en fuente de legitimación. De ahí que se hable aquí de su centralidad que va más allá de una secuencia de actos para producir una norma legal.

5 | TIPOLOGÍA DE LA PARTICIPACIÓN

Una vez esbozada una parte más descriptiva y teórica desarrollada en los anteriores epígrafes, y estudiado la regulación establecida en el bloque constitucional, en este apartado procede desarrollar los instrumentos participativos. De los jurídicamente posibles, vamos a estudiar sólo aquellos que inciden en los procedimientos legislativos. Para ello aplicaremos el siguiente sistema clasificatorio:

- a) En un primer bloque aquellos que hemos denominado de democracia directa y que incluyen el referéndum y la consulta popular. Su característica es la participación indirecta, de manera directa en algún supuesto, del proceso decisorio legislativo.
- b) En un segundo bloque veremos aquellos instrumentos de participación que denominamos participativos y que se caracterizan porque pueden poner en marcha el procedimiento legislativo. Comprende 1) el derecho de petición que sustancialmente se reduce a proponer la iniciativa agotándose en ella la participación ciudadana y 2) la iniciativa legislativa popular que dando un paso más, no solo efectúa la propuesta sino que obliga a los órganos a los que la dirige a tomarla a examen, por lo menos deliberatorio, y en algún caso a participar activamente en el mismo.
- c) En un tercer bloque analizamos la participación en la fase del procedimiento en el que una vez iniciado, a instancia ciudadana o por los otros órganos que tienen la competencia para hacerlo, los ciudadanos aportan sus propuestas. A su vez, lo hemos dividido en dos subapartados, uno que denominados negociador en la par-

cela administrativa en la fase de anteproyecto y otro informativo con la audiencia en la Cámara.

d) Finalmente señalamos un cuarto bloque donde se enumeran otras formas de participación, algunas más asentadas como las encuestas, los grupos de trabajo y los foros de participación y otras ex novo como las posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías.

A modo de cuadro resumen, seguidamente se expone una tabla de doble entrada donde de manera sintética se esquematiza lo antes dicho. Si bien es cierto, que alguno de los instrumentos puede extender sus efectos más allá de la entrada donde se sitúa, es el caso de la ILP que puede invadir la fase de elaboración.

TABLA 1. INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN DE LA CIUDADANÍA

FASE DE INICIATIVA	FASE CONSTITUTIVA	FASE DE DECISIÓN
Derecho de Petición ⁷⁰		
Iniciativa Legislativa Popular ⁷¹		
	Negociación anteproyecto ⁷²	
	Audiencias parlamentarias ⁷³	
		Referéndum ⁷⁴
Consultas populares ⁷⁵		Consultas populares ⁷⁶

⁷⁰ Art. 29 CE, art. 77 CE; Art. 30.1.d) EAPA; y Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre.

⁷¹ SArt. 87 CE; Art. 111 EAPA; Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo; Ley Orgánica 4/2006, 26 de mayo; y Ley andaluza 6/1988, de 17 de octubre, modificada por la Ley 8/2006.

⁷² Ley 50/1997, del Gobierno; y Ley andaluza 6/2006, Gobierno de la Comunidad.

⁷³ Reglamentos del Congreso Diputados, Senado y Parlamento de Andalucía.

⁷⁴ Artículos 92, 151, 152, 167 y 168 Constitución española y Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero.

⁷⁵ Artículos 78 y 117.4 del Estatuto de Autonomía para Andalucía y Ley andaluza 2/2001, de 3 de mayo.

⁷⁶ Artículos 78 y 117.4 del Estatuto de Autonomía para Andalucía y Ley andaluza 2/2001, de 3 de mayo.

A esta clasificación sería preciso añadirle una primera columna, en la fase preiniciativa donde situar las encuestas, consultas e informes previos a la puesta en marcha de la iniciativa. No se incluye porque son elementos que se utilizan, normalmente por el Gobierno, para el estudio de la necesidad y oportunidad de la ley y que, iniciada la fase de elaboración del anteproyecto, se incorporan al expediente incoado al efecto.

5.1. PARTICIPACIÓN DIRECTA

5.1.1. El referéndum

Es el instrumento teórico de participación ciudadana que más directamente conecta a la ciudadanía con el ejercicio de decisión en la aprobación de una norma. Estamos ante la figura de democracia directa paradigmática ya que es el soberano el que se pronuncia de manera inmediata sobre el contenido para el que se le requiere. Es decir, la iniciativa no parte de los ciudadanos sino que son llamados a pronunciarse sobre, en el caso que nos ocupa, una norma. Algunos autores incluyen el referéndum y la iniciativa legislativa popular entre las instituciones de democracia directa, no obstante, aquí se mantiene, en formas de participación distintas, el primero entre las directas y la segunda como integrante de los instrumentos de democracia participativa⁷⁷.

El término referéndum y plebiscito tienen, para alguna parte de la doctrina, idéntico significado, únicamente cabría hacer alusión a una diferencia histórica en la opción por una y otra denominación. El término plebiscito se ha venido empleando históricamente, con un innegable sentido peyorativo, para hacer referencia a una utilización excepcional del instrumento participativo, normalmente fuera de las previsiones constitucionales. Nuestra Carta Magna de 1978, utiliza ambos términos. En el artículo 92 CE hace referencia al referéndum, mientras en la Disposición Transitoria Segunda se dice que “Los territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado...”

El referéndum se incorporó al modelo organizativo democrático en el siglo XIX en el marco del Estado liberal representativo. Tiene su referente más significativo en

⁷⁷ Entre ellos LÓPEZ GONZÁLEZ, aunque concluye afirmando que “no cabe hablar de democracia directa frente a democracia representativa, sino, más correctamente, de democracia participativa, valga la redundancia, que a su vez puede ejercerse bien de forma inmediata o por medio de representantes”. Curiosa mezcla, traída aquí más a título de controversia que como realidad constitucional, baste recordar las innumerables STCs que en este trabajo se han señalado para concluir que una cosa es el sistema representativo, predominante, y otra los instrumentos de participación complementarios de aquel pero del que no forman parte. LÓPEZ GONZÁLEZ, José Luis: *El Referéndum en el sistema español de participación política*, Universidad Politécnica de Valencia, Valencia 2005, pp. 9 y 31.

la Confederación Helvética. Su Constitución de 1848 y su modificación profunda de 1874, se aprobaron mediante referéndum, sin duda favorecido por su particular tradición y distribución del poder territorial. Pero fue en la Europa de entreguerras, en la búsqueda de instrumentos complementarios a los sistemas representativos, mediatizado por los totalitarismos, cuando el debate sobre el referéndum, como instrumento de participación, adquirió su mayor auge. Sus detractores afirmaban la facilidad de manipulación que los regímenes e ideologías antiparlamentarios hacían de él, lo que terminó desembocando en desconfianza hacia los instrumentos de democracia directa. Aguiar de Luque titula un epígrafe de un artículo suyo con el esclarecedor “El referéndum como institución disfuncional en el régimen parlamentario” y señala que Weber, a pesar de su actitud favorable a dicha institución, “advertía que no es instrumento plenamente idóneo para la formación de las leyes”, y aún más, dictando a Lalumière y Demichel, “en la lógica del régimen parlamentario, la intervención del pueblo por medio del referéndum no es justificable en lo que concierne al funcionamiento ordinario del mismo”. Pero a partir de los años sesenta, parece caracterizarse no sólo por la previsión de esta institución en los textos constitucionales, sino por su frecuente utilización⁷⁸.

En el caso de España, la Constitución de 1931⁷⁹ lo recogía en el artículo 66. En la época de la dictadura del General Franco la Ley de Referéndum Nacional, de 22 de octubre de 1945, reguló su ejercicio y fue utilizado en 1947 y para aprobar en 1966 la Ley Orgánica del Estado, de 10 de enero de 1967.

Convendría, antes de continuar, clarificar el contenido de tres instrumentos de participación que a menudo son confundidos con el referéndum. En primer lugar la iniciativa legislativa popular, de la que hablaremos más adelante, consistente en la posibilidad de que un número determinado de ciudadanos presente una proposición de ley al Parlamento, órgano que conserva en todo momento la libertad de recha-

⁷⁸ AGUIAR DE LUQUE, Luis: “Referéndum y régimen parlamentario en las democracias de masas: sus posibilidades de compatibilización”, en *Terceras Jornadas Internacionales de Ciencia Política y Derecho Constitucional: El control parlamentario del gobierno en las democracias pluralistas*, Universidad de Zaragoza, Ed. Labor, Barcelona 1978, pp. 408-419.

⁷⁹ Artículo 66 de la CE de 1931:

“El pueblo podrá atraer a su decisión mediante referéndum las leyes votadas por las Cortes. Bastará para ello que lo solicite el 15 por 100 del Cuerpo electoral.

No serán objeto de este recurso la Constitución, las leyes complementarias de la misma, las de ratificación de Convenios internacionales inscritos en la Sociedad de Naciones, los Estatutos regionales, ni las leyes tributarias.

El pueblo podrá asimismo, ejerciendo el derecho de iniciativa, presentar a las Cortes una proposición de ley siempre que lo pida, por lo menos, el 15 por 100 de los electores.

Una ley especial regulará el procedimiento y las garantías del referéndum y de la iniciativa popular”.

zarla o admitirla y transformarla en ley. En segundo lugar, la iniciativa popular que reconoce a los ciudadanos la facultad de presentar una iniciativa al Parlamento, pero en este caso la decisión no la adopta el órgano legislativo, sino el cuerpo electoral en referéndum. El caso típico de este supuesto en algunos ordenamientos es, no así en el español, la reforma constitucional, utilizada también en algunos supuestos para leyes ordinarias. Y en tercer lugar la iniciativa de referéndum que consiste en el derecho de los ciudadanos a solicitar que una determinada ley, cuya iniciativa y contenido corresponde a otros órganos constitucionales, sea sometida a referéndum para su derogación o confirmación. Estas dos últimas tuvieron su vigencia en el constitucionalismo histórico pero hoy están apartadas de sus normas.

En el Anteproyecto de la Constitución Española (BOCG de 5 de enero de 1978), en el artículo 85.1 se contemplaban tres tipos de consultas directas: a) el referéndum para la aprobación de leyes votadas por las Cortes y aún no sancionadas; b) la consulta sobre decisiones políticas de especial trascendencia (única que ha permanecido); y c) el referéndum abrogatorio o derogatorio de leyes en vigor, configurado conforme a la regulación italiana. No obstante, tras su paso por la Comisión Constitucional quedó reducido al apartado b) que condujo a la actual redacción, y en consecuencia la Constitución española incorporó la institución del referéndum en una versión limitada al establecer en su artículo 92 que:

- “1. Las decisiones políticas de especial trascendencia podrán ser sometidas a referéndum consultivo de todos los ciudadanos.
2. El referéndum será convocado por el Rey, mediante propuesta del Presidente del Gobierno, previamente autorizada por el Congreso de los Diputados”.

En el apartado tercero del artículo se establece una reserva legislativa para el desarrollo de las condiciones y el procedimiento de las distintas modalidades.

Todo ello ha llevado a López González a decir que “el referéndum previsto en el art. 92 CE ha de entenderse como un referéndum aplicable a actos y normas”⁸⁰. No debemos olvidar que la Constitución prevé varios tipos de referéndum legislativos, v.g. el relativo a la aprobación o modificación de la propia Constitución o con los mismos efectos de los Estatutos de Autonomía de las Comunidades constituidas al amparo del artículo 151 CE.

⁸⁰ LÓPEZ GONZÁLEZ, op. cit., p. 37.

De la regulación constitucional podemos deducir la siguiente tipología⁸¹:

- a. Por su ámbito territorial se clasifican en nacionales y territoriales.
- b. Por su carácter serán obligatorios, por mandato constitucional, o facultativos, los convocados a instancia de órgano.
- c. Por sus efectos jurídicos, serán vinculantes si expresada la voluntad popular ésta obliga a los órganos del Estado que necesariamente habrán de seguirla. Por el contrario son no vinculantes los que la voluntad popular no obliga al órgano convocante. Conviene precisar que consultivo no equivale a no vinculante, sino a no ratificador o sancionador.
- d. Por el momento procedimental serán decisorios aquellos que tienen lugar en la fase final del proceso de decisión. O consultivos cuando se intercala en un momento anterior a la decisión.
- e. Con relación al objeto, son de tipo no normativo aquellos que se refieren a actos y serán normativos los que tienen por objeto normas jurídicas. Estos últimos, a su vez, serán constituyentes (aprueban una Constitución), constitucionales (tienen por objeto la revisión de la Constitución) y legislativos o administrativos (si conciernen a leyes o actos administrativos).

Los referendos españoles son todos normativos con excepción del previsto en el artículo 92, de manera que constitucionalmente son:

- 1) Los de reforma constitucional que serán en función de la trascendencia de la materia, facultativos (art. 167.3) u obligatorios (art. 168.3).
- 2) Los referéndums autonómicos que, a su vez, son:
 - I. Los previstos en el artículo 151.1 para los territorios que pretendan constituir una Comunidad Autónoma y no estén incluidos en la Disposición Transitoria Segunda.
 - II. Aquellos que aprueban los Estatutos de Autonomía de las Comunidades con autonomía plena, reguladas en el artículo 151.2 CE.

⁸¹ Esta clasificación la podemos encontrar en autores como LÓPEZ GONZÁLEZ, op. cit., p. 35, o en OLIVER ARAUJO, Joan: "El referéndum en el sistema constitucional español", en *Revista de Derecho Político*, núm. 29, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid 1989, pp. 115-182.

III. Los que se convocan para someter a confirmación la reforma de los Estatutos de Autonomía de las citadas Comunidades Autónomas, recogidos en el artículo 152.2 CE.

IV. Finalmente el que recoge la Disposición Transitoria Cuarta CE para la incorporación de Navarra al País Vasco.

El Tribunal Constitucional, (STC 63/1987, FJ5 y STC 119/1995, FJ3), señala que las posibilidades de participación directa de los ciudadanos en los asuntos públicos mediante consulta popular, son las previstas en los artículos 92, 149.1.32^a, 151.1, 152.2, 167.3 y 168.3.

La institución del referéndum se encuentra regulada en la propia Constitución y desarrollada mediante la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum⁸². En la Comunidad Autónoma de Andalucía, la Ley Orgánica 2/2007, de 19 marzo, de Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía y la Ley 2/2001, de 3 de mayo, de regulación de las Consultas Populares Locales en Andalucía. Además de estos textos básicos, completan su normativa reguladora, la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, y la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

Las condiciones para la celebración del referéndum se encuentra recogidas en los artículos 2 y 6 a 10 de la LO 2/1980. Según el artículo 2, en concordancia con el artículo 149.1.32^a CE, la autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum, en cualquiera de sus modalidades, es competencia exclusiva del Estado. El apartado 2 del artículo 2, en discordancia con la propia Constitución, señala que la autorización será acordada por el Gobierno, a propuesta de su Presidente, salvo en el caso en que este reservada por la Constitución al Congreso de los Diputados. Recordemos que el artículo 92.2 CE, establece que el referéndum será convocado por el Rey, mediante propuesta del Presidente del Gobierno, previamente autorizada por el Congreso de los Diputados. Observamos como en este artículo no se incluye al Gobierno como órgano interviniente. El apartado 3 del artículo 2 de la LO 2/1980, establece que corresponde al Rey convocar a referéndum, mediante Real Decreto acordado en Consejo de Ministros y refrendado por su Presidente.

⁸² Un estudio detallado de la singular tramitación parlamentaria de este Texto en su conexión con el referéndum del 28 F de acceso a la autonomía por la vía del artículo 151 CE de Andalucía, puede verse en RUIZ ROMERO, Manuel: "Cortes y opinión pública: la importancia de la Ley Orgánica reguladora de las distintas modalidades de referéndum en el proceso autonómico de Andalucía", en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 56, Congreso de los Diputados, Madrid 2002, pp. 115-156.

Analizaremos a continuación los distintos tipos de referendos constitucionalmente previstos y mediante los que los ciudadanos participan directamente en las decisiones sobre los asuntos públicos a que son llamados a participar. Es preciso señalar que el ejercicio de su actividad lo es como sujetos pasivos, por cuanto, como antes se ha señalado, la Constitución española no prevé ningún tipo de referéndum en el que los ciudadanos sean los sujetos proponentes, como podría haber sido el de la iniciativa legislativa que finalizará con el pronunciamiento de los ciudadanos sobre el texto o que estos mediante los requisitos que se hubieran establecido pudieran instar la celebración de un referéndum para pronunciarse sobre un texto legislativo⁸³. Como señala el profesor Aguiar de Luque las consultas electorales (sobre la rigidez de las estructuras partidistas) se han tornado en una fórmula que conjuga la designación de gobernante con la elección de opciones políticas alternativas⁸⁴. Es decir, son las elecciones para designar a los representantes las que sirven de referéndum para los temas que los partidos políticos incluyen en sus programas electorales, de manera que a la vez que se designan a los representantes, los electores se pronuncian sobre opciones con respecto a temas concretos. Baste para ello consultar el contenido de cualquier programa electoral para observar las propuestas legislativas que propone cada formación política, caso de obtener la mayoría suficiente que le permita gobernar.

5.1.1.1. El referéndum consultivo del artículo 92 CE

Gran parte de la doctrina sostiene que el referéndum previsto en el artículo 92 CE no es de tipo normativo sino sobre actos y dentro de la clasificación, anteriormente descrita, como facultativo⁸⁵. Es decir, el órgano convocante puede adoptar la decisión política de especial trascendencia sin consultar previamente al pueblo. No obstante éste no sustituye al órgano decisorio, tan sólo constituye un instrumento para com-

⁸³ Inicialmente el anteproyecto de la Constitución española recogía una amplia gama de modalidades de participación directa que durante el proceso parlamentario fueron sensiblemente disminuidos. Según muchos autores, entre otros OLIVER ARAUJO, op. cit., p. 120, como explicación señalan “la imperiosa necesidad de consolidar y fortalecer los partidos políticos y ante el temor de que fueran utilizadas (las instituciones de democracia directa) demagógicamente por grupos minoritarios”. Igualmente TORRES DEL MORAL, Antonio, señala que “Así, de reconocerse ampliamente las instituciones de democracia directa en un primer momento del proceso constituyente, se pasó a su merma y degradación”, en “Las instituciones de democracia directa en los ámbitos autonómico y local”, en el *Congreso sobre El Estado autonómico: integración, solidaridad, diversidad*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid 2005, p. 138.

⁸⁴ AGUIAR DE LUQUE, Luis: “Referéndum”, en *Diccionario del sistema político español*, Akal, Madrid 1984, p. 792.

⁸⁵ Entre otros CRUZ VILLALÓN: “El referendo consultivo como modelo de racionalización constitucional”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 13, 1980, pp. 145-168. VEGA GARCÍA: *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Ed. Tecnos, Madrid 1985, pp. 122-123. O finalmente en LÓPEZ GONZÁLEZ, op. cit.

probar el grado de coincidencia de la voluntad del poder con la voluntad del pueblo. Junto a la cualidad de facultativo, el referéndum del artículo 92 es consultivo. Ya se dijo antes que la clasificación como consultivo se debía al momento procedimental en el que se adoptaba. En Derecho Público el término consultivo hace referencia a que el pronunciamiento popular se sitúa en un momento anterior a la adopción de la decisión, de manera que se opone a los términos ratificador o sancionador. Todo ello de manera que el pueblo no sustituye al poder público, sino que se introduce en el procedimiento consultivo en un segundo término, en el primero se produce la propuesta de decisión que efectúa el Presidente del Gobierno, para posteriormente autorizarla el Congreso de los Diputados, por una mayoría cualificada y de manera sucesiva en segundo término interviene el pueblo que es llamado a pronunciarse.

Ahora bien, una vez se ha pronunciado el pueblo, su decisión puede ser considerada vinculante por dos razones: a) se ratifica la decisión popular adoptada mediante referéndum, ya que lo no aprobado en referéndum no puede ser adoptado por el Estado. Resulta muy difícil aceptar un poder público, desde la perspectiva política, que actúe contra la voluntad del cuerpo electoral, pero es que además desde el punto de vista jurídico-constitucional, en atención a la efectiva vigencia de la cláusula constitucional de Estado democrático, resultaría una situación impensable; b) Si la decisión de la voluntad popular no coincide con la de los representantes, no cabe otra opción más que la convocatoria de elecciones para que el pueblo se pronuncie. De ahí los recelos que provoca una consulta de esta naturaleza.

En el periodo democrático español, sólo en dos ocasiones se ha llamado a consulta a los ciudadanos sobre aspectos de especial interés general. La primera en 1986, sobre ratificación del tratado de adhesión de España a la OTAN y en una segunda ocasión, para pronunciarse sobre el proyecto de Constitución Europea, en 2005. En ambos casos el resultado fue favorable a las posiciones defendidas por el órgano convocante, el Gobierno. Las tensiones que generaron ambas consultas ilustran los dos extremos en una hipotética escala. Mientras en el último la mayoría de los partidos propugnaban el sí, en el primero cada grupo político defendió una opción diferente y sólo el respaldo del Partido Socialista que ganó por una amplísima mayoría las elecciones de 1982 y la vinculación a la reciente incorporación de España a las Comunidades Europeas (1985), terminó por arrojar un resultado afirmativo.

No obstante, lo que a este trabajo interesa, por esa razón se ha incluido como instrumento que puede ser ejercido por los ciudadanos para participar en los asuntos públicos, es examinar si dentro del referéndum del artículo 92 CE cabe el pronunciamiento de los ciudadanos sobre normas legislativas.

La expresión “decisiones políticas de especial trascendencia”, resulta muy ambigua. La imprecisión lleva a admitir que, el sometimiento a la consulta popular, puede comprender tanto la aprobación de un proyecto de ley de especial trascendencia como la celebración de un tratado de relevancia internacional. Aunque de la combinación de los dos elementos esenciales, parece que el objeto ha de ser la consulta de una decisión gubernamental de especial trascendencia y de carácter básico para que el órgano gubernamental, atendiendo y ponderando los resultados de la consulta popular impulse y adopte las medidas procedentes para la formalización del veredicto popular⁸⁶.

Si observamos los dos casos que se han dado en aplicación del artículo 92, antes descritos, vemos como se dan los dos supuestos, uno de política general y otro legislativo, como es la ratificación por España de un proyecto de Constitución Europea. No debemos olvidar que la ubicación constitucional del referéndum consultivo esta dentro del Título III reservado a las Cortes Generales, y dentro de éste en el Capítulo II, nada menos que bajo el epígrafe “De la elaboración de las leyes”. Claro, se podrá decir que ello se explica por la circunstancia de que en las primeras etapas del iter constituyente este precepto incluía, junto al referéndum consultivo, el legislativo de ratificación y el legislativo abrogatorio⁸⁷. Al ser suprimidos en la Comisión de Asuntos Constitucionales del Congreso tanto el referéndum de aprobación de las leyes votadas por las Cortes y aún no sancionadas, como el de derogación de leyes en vigor, en vez de reconsiderar el enclave en que debía situarse, el ahora ya solitario referéndum consultivo, se mantuvo por inercia en el capítulo dedicado a regular el proceso de elaboración de las leyes. Pero el Constituyente podría haber decidido, como decidió su modificación con relación al Anteproyecto, igualmente otra ubicación, como ocurre con el derecho de petición que, como veremos, puede ser utilizado como instrumento de participación legislativa. Pero aún más, es bastante difícil pensar en “decisiones políticas” y más aún de “especial trascendencia” que no conlleven una innovación del ordenamiento. En todo caso su límite formal pudiera ser que la pregunta verse, de manera expresa, sobre un texto legislativo. De cualquier manera si consideramos, como lo estamos haciendo, en este trabajo de manera laxa la participación ciudadana en el procedimiento de elaboración de las normas, volvemos a cerrar el círculo estimando que es difícil no pensar en innovación normativa cuando se pronuncian los ciudadanos mediante referéndum.

⁸⁶ Puede verse en AGUIAR DE LUQUE, Luis: Voz “Referéndum”, en *Temas básicos de Derecho Constitucional*, Aragón Reyes, M. (Coord.), Civitas, Madrid 2001. p. 128.

⁸⁷ LÓPEZ GONZÁLEZ, José Luis: *El Referéndum en el sistema español de participación política*, Universidad Politécnica de Valencia, Valencia 2005, p. 58.

El artículo tercero de la Ley Orgánica 2/1980, señala que el Real Decreto contendrá el texto íntegro del proyecto de disposición⁸⁸ o, en su caso, de la decisión política. Debemos considerar que, en términos generales, el referéndum previsto en el artículo 92 CE no es específicamente normativo, pero tampoco se puede excluir su invocación para refrendar un texto legislativo, bien como referéndum legislativo de ratificación o legislativo abrogatorio, aunque como se ha dicho ambos tipos fueron expresamente excluidos del texto constitucional.

Ya se ha indicado más arriba que la convocatoria la efectúa el Consejo de Ministros mediante Real Decreto, requisito formal, por cuanto de acuerdo con la redacción dada por el artículo 92.2 CE, será convocado por el Rey, mediante propuesta del Presidente del Gobierno, previamente autorizada, por la mayoría absoluta de los Diputados. Luego, una vez propuesto por el Presidente del Gobierno y autorizado por el Congreso, la intervención del Gobierno convocándolo mediante Real Decreto obedece a un asunto meramente formal, dado que el artículo 2 de la LO 2/1980, prevé que la convocatoria de todos los referéndum sea acordada por el Gobierno.

En virtud del artículo 3 LOR, el Real Decreto contendrá el texto íntegro del proyecto de disposición o, en su caso, de la decisión política objeto de la consulta y señalará claramente la pregunta o preguntas a que ha de responder el cuerpo electoral⁸⁹. Huelga decir que la convocatoria tiene como requisito necesario la vigencia plena del Estado democrático, el artículo 4.1 LOR regula que no podrá celebrarse referéndum, en ninguna de sus modalidades, durante la vigencia de los estados de excepción y sitio en alguno de los ámbitos territoriales en los que se realiza la consulta o en los noventa días posteriores a su levantamiento. Si estuviere convocado un referéndum cuando se declaren alguno de dichos estados, automáticamente quedará suspendida la celebración, debiendo ser objeto de nueva convocatoria. Parece haber una imprecisión en la redacción de este apartado ya que se habla de vigencia de los “estados de excepción y sitio” cuando tal vez debería decirse de “excepción o de sitio”.

⁸⁸ Reproducimos el artículo 3 de la LO 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum:

Artículo Tercero.

Uno. El Real Decreto de convocatoria contendrá el texto íntegro del proyecto de disposición o, en su caso, de la decisión política objeto de la consulta; señalará claramente la pregunta o preguntas a que ha de responder el cuerpo electoral convocado y determinará la fecha en que haya de celebrarse la votación, que deberá producirse entre los treinta y los ciento veinte días posteriores a la fecha de publicación del propio Real Decreto”.

⁸⁹ TORRES DEL MORAL, Antonio, op. cit., p. 141, sostiene que “se habla erróneamente de electores y de cuerpo electoral en procesos no electorales”.

Junto al anterior límite, opera el que no podrá celebrarse ninguna modalidad de referéndum, salvo los previstos en los artículos 167 y 168 CE, en el periodo comprendido entre los noventa días anteriores y los noventa posteriores a la fecha de celebración de elecciones parlamentarias, locales o de otro refrendo.

5.1.1.2. Los referéndum constitucionales del Título X CE

En reiterada jurisprudencia el Tribunal Constitucional, por todas STC 119/1995, ha afirmado que “la participación directa que en los asuntos públicos ha de corresponder a los ciudadanos es la que se alcanza a través de las consultas populares previstas en la propia Constitución (arts. 92, 149.1.32, 151.1, 152.2, 167.3 y 168.3). Todos los preceptos enumerados se refieren a distintas modalidades de referéndum y, en última instancia, a lo que tradicionalmente se vienen considerando como formas de democracia directa, es decir, a aquellos supuestos en los que la toma de decisiones políticas se realiza mediante una llamamiento directo al titular de la soberanía”.

En consecuencia, las consultas previstas en los artículos 167.3 y 168.3 CE entran de lleno en el derecho fundamental reconocido en el artículo 23.1 CE, es decir, en el de que “los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes,...”. Ambos se refieren a la reforma constitucional. Como señala López González, el referéndum para la reforma de la Constitución es uno de los de mayor utilidad, de los menos cuestionados por la doctrina y la modalidad más habitual de referéndum en el Derecho Constitucional comparado⁹⁰. Tanto el de ratificación de la Constitución aprobada por las Cortes, en el caso español tuvo lugar el 6 de diciembre de 1978, como el de reforma constitucional, inédito aún, son una aceptación por el titular de la soberanía de la decisión parlamentaria.

No vamos a entrar aquí a detallar el procedimiento que se sigue en uno y otro caso, por otra parte ampliamente estudiado por la doctrina constitucionalista, pero sí interesa señalar la diferencia entre ambos. El previsto en el artículo 167 CE es, según la clasificación antes apuntada, de tipo facultativo, mientras el del artículo 168 CE es de carácter obligatorio. Ambos por su objeto son normativos, lo que entra de lleno en el asunto, la participación de la ciudadanía en los procedimientos de elaboración de las normas, que a este trabajo concierne. En su carácter normativo ambos son constitucionales, es decir, tienen por objeto la reforma del texto constitucional.

⁹⁰ LÓPEZ GONZÁLEZ, op. cit., p. 46.

El artículo 167 regula el procedimiento ordinario de reforma constitucional. Se seguirá en los casos en el que la modificación que se quiere introducir sea parcial y no afecte al Título Preliminar, ni a la Sección Primera del Capítulo II del Título I CE, ni al Título II CE. Finalizados los trámites procedimentales previstos en el artículo 167 CE, la reforma aprobada por las Cortes podrá ser sometida a referéndum para su ratificación. Para que ello tenga lugar es necesario que así “lo soliciten, dentro de los quince días siguientes a su aprobación, una décima parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras” (artículo 167.3 CE). En consecuencia, estamos ante un referéndum facultativo, condicionado a la solicitud del sujeto habilitado para hacerlo. Si se solicita habrá necesariamente de celebrarse. La única reforma, de 27 de agosto de 1992, de nuestra Norma fundamental, la operada en la modificación del artículo 13, no fue sometida a referéndum dado que no forma parte de las materias que requieren la obligatoriedad de convocatoria de referéndum, ni fue solicitada por el número requerido de Diputados o Senadores. En consecuencia su aplicación esta inédita en los 30 años de vigencia de la Constitución.

El artículo 7 de la LO 2/1980, por su parte, establece que para su celebración “será condición previa la comunicación por las Cortes Generales al Presidente del Gobierno del Proyecto de Reforma aprobado que haya de ser objeto de ratificación popular. La comunicación acompañará, en su caso, la solicitud a que se refiere el artículo ciento sesenta y siete, tres de la Constitución”. Si transcurridos quince días desde la aprobación del texto por las Cortes Generales, no se solicita la convocatoria de referéndum o si celebrado éste resulta favorable, la reforma será promulgada por el Rey.

La reforma constitucional prevista en el artículo 168 requiere necesariamente la convocatoria de referéndum para su ratificación. Nos encontramos ante una consulta de carácter obligatorio. Cuando se propusiere la revisión total de la Constitución o una parcial que afecte al Título preliminar, al Capítulo segundo, Sección primera del Título II. En este supuesto no cabe acudir a la facultad de su solicitud, sino que el art. 168.3 habilita que “Aprobada la reforma por las Cortes Generales, será sometida a referéndum para su ratificación”. Con ello estamos ante un significado jurídico similar al del referéndum de aprobación del propio texto constitucional. No sólo es de carácter obligatorio, como se ha visto, sino que además tiene carácter decisorio, esto es, el pueblo soberano tiene la última palabra. La voluntad popular se expresa como voluntad soberana, sin límite material alguno, como poder constituyente jurificado, adquiriendo así verdadera prescripción jurídica la declaración del artículo 1.2 CE, mediante el que la soberanía nacional “reside en el pueblo del que emanan los poderes del Estado” y dada la ausencia de límites materiales, queda garantizada la propia vigencia del principio democrático. No opera aquí el principio de representación, sino el de la participación directa del soberano.

5.1.1.3. Los referéndums territoriales de los artículos 151 y 152 CE

a) El referéndum territorial de iniciativa autonómica del art. 151 CE

Además de los señalados en este epígrafe la Constitución señala dos más, los regulados en las Disposiciones Transitorias 2ª y 4ª CE, a los que habría de añadirse las consultas municipales. No obstante, por quedar fuera del ámbito pretendido en este trabajo, de ellos sólo se reseñará esta mera enumeración. Aquí nos limitamos a describir, someramente, el que tuvo lugar en Andalucía, a través del cual estudiamos su regulación constitucional, a la vez que cumplimos con el objeto de este estudio, por cuanto es el territorio andaluz y los ciudadanos que lo habitan lo que interesa.

El referéndum paradigmático del artículo 151 es sin duda el celebrado en el territorio andaluz, con el que se inició nuestra andadura como Comunidad Autónoma. El compromiso entre los entonces Presidentes del Gobierno de España y del Ente Preautonómico para que el pueblo andaluz se pronunciara sobre su acceso al autogobierno por el camino marcado por el artículo 151 CE, condicionó no sólo el proceso autonómico andaluz sino el propio proceso de elaboración de la Ley Orgánica 2/1980, necesaria para hacer posible la celebración del referéndum⁹¹.

La presión ciudadana, a falta de mecanismos normalizados de intervención en los asuntos públicos, fue decisiva para poner en marcha un procedimiento que sólo admitía como sujetos de derecho a las Diputaciones y “a las tres cuartas partes de los municipios de cada una de las provincias afectadas que representen, al menos, la mayoría del censo electoral de cada una de ellas y dicha iniciativa sea ratificada mediante referéndum por el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia en los términos que establezca una ley orgánica”. La iniciativa la ejercen las Diputaciones y los municipios pero la decisión última la tiene el pueblo soberano llamado a pronunciarse sobre la iniciativa.

El referéndum se configura como no normativo (dado que no es una ley la que se somete a ratificación), obligatorio (así lo establece el artículo 151.1 CE “dicha iniciativa sea ratificada mediante referéndum”) y vinculante (el resultado afirmativo significa la apertura del proceso de elaboración de una norma: el Estatuto de Autonomía). Debemos observar que celebrado este referéndum y obtenidos los votos positivos necesarios, sólo inicia el procedimiento y por tanto no significa la constitución de

⁹¹ Un detallado estudio sobre dicho proceso puede verse en RUIZ ROMERO, Manuel: “Cortes y opinión pública: la importancia de la Ley Orgánica reguladora de las distintas modalidades de referéndum en el proceso autonómico de Andalucía”, en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 56, Congreso de los Diputados, Madrid 2002, pp. 115-156.

la Comunidad Autónoma, esta tiene lugar una vez se promulga y publica el Estatuto, esto es, hasta que éste no entra en vigor. Salvando todas las distancias jurídicas estamos más cerca de una iniciativa legislativa popular, en este caso mutando las firmas necesarias para ponerla en marcha, por el pronunciamiento positivo mediante referéndum. Esta modalidad referendaria intensifica la intervención de la población, en este caso de Andalucía, que pretende convertirse en futura Comunidad Autónoma en la adopción de la decisión.

El artículo 8 de la Ley Orgánica 2/1980, regula el procedimiento mediante el que se sustancia la previsión Constitucional del artículo 151.1. Para culminar como positivo el referéndum, a tenor de lo establecido en el apartado 4 de dicho artículo, se requiere que sea aprobado por la mayoría absoluta de los electores de cada provincia. Si no se produce esta aprobación la Ley Orgánica prevé que no podrá reiterarse la iniciativa hasta transcurridos cinco años. En el caso andaluz, se alcanzó la mayoría requerida en siete provincias. No se alcanzó el quórum requerido en Almería. Aquél resultado provocó un grave problema político que se resolvió con la aprobación de la Ley Orgánica 13/1980, de 16 de diciembre, de sustitución de la iniciativa autonómica en Almería, de acuerdo con el artículo 144 CE. La mayoría de la doctrina consideró esta solución como inconstitucional⁹².

La iniciativa descrita, desemboca en un nuevo referéndum, establecido en el artículo 151.2, párrafos 3 ó 5 "...el texto resultante será sometido a referéndum del cuerpo electoral de las provincias comprendidas en el ámbito territorial del proyectado Estatuto". Este referéndum tiene carácter normativo, consultivo, (dado que la última voluntad la tienen las Cortes) y obligatorio. De su resultado se desprende dos posibles situaciones: a) Todas las provincias lo aprueban, en cuyo caso de acuerdo con el art. 151.2.cuatro, las Cortes Generales lo ratificarán y el texto será sancionado por el Rey. b) Alguna provincia no lo aprueba, en este caso las restantes continuarán con la constitución de la Comunidad Autónoma proyectada.

De lo anterior se desprende que los ciudadanos del territorio no tienen la decisión final. Esto es jurídicamente impecable, ya que ellos no representan a la voluntad general que corresponde a todo el territorio del Estado y la ley final es una ley orgánica que formará parte del llamado bloque constitucional. Al efecto recordemos que el artículo 147.1 CE regula que "Dentro de los términos de la presente Constitución, los Estatutos serán la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma y

⁹² Entre otros, AGUIAR DE LUQUE, la calificó como "rocamboloso proceso seguido para crear la Comunidad Autónoma de Andalucía", en "Referéndum", *Temas básicos de Derecho Constitucional*, Tomo I, Ed. Civitas, Madrid 2001, p. 129.

el Estado los reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico”.

De acuerdo con el artículo 11.1 de la LO 2/1980, el procedimiento de referéndum estará sometido al régimen electoral general en lo que le sea de aplicación y no se oponga a la presente ley. En consecuencia podrán ejercer este derecho los ciudadanos a los que la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del régimen electoral general habilita, es decir los ciudadanos españoles mayores de 18 años, con vecindad administrativa, en este caso en Andalucía, y en plenitud de sus derechos políticos. Nos encontramos ante un concepto restrictivo del término ciudadano: sólo aquellos que ostentan la cualidad de electores en plenitud de ejercicio del mismo pueden ser sujetos de derecho en este acto de participación.

Por su parte el art. 9 de la Ley Orgánica 2/1980, establece que se comunicará al Presidente del Gobierno el texto resultante, bien del acuerdo a que lleguen los miembros de la Comisión Constitucional del Congreso y una delegación de la Asamblea proponente (art. 151.2.3 CE) o bien del proyecto de Estatuto tramitado como proyecto de ley ante las Cortes Generales (art.151.2.5 CE). Recibida la comunicación, se procederá a la convocatoria del referéndum, dentro del plazo de tres meses, en las provincias comprendidas en el ámbito territorial del proyectado Estatuto.

El referéndum estatuyente en Andalucía tuvo lugar el 20 de octubre de 1981 y tras la aprobación por las Cortes Generales, fue sancionado por el Rey el 30 de diciembre de 1981 y promulgado como Ley Orgánica 6/ 1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Andalucía.

Tanto el referéndum del artículo 151.1 como el del art. 151.2 se nos antojan obsoletos. Si como muchos argumentan el proceso de organización territorial del Estado compuesto español esta concluido, seguramente la reforma que se efectúe del Título VIII de la Constitución los suprimirá. Y en consecuencia habrá sido sólo el territorio andaluz el que habrá hecho uso de la previsión del art. 151.1, agotándose en él.

b) El referéndum territorial de reforma autonómica del art. 152 CE

Las Comunidades Autónomas que accedieron a su autogobierno por la vía del artículo 151 CE tienen la exigencia constitucional de aprobar las modificaciones de sus Estatutos mediante un procedimiento que exige que los ciudadanos de los territorios afectados los ratifiquen mediante referéndum, sin que quepa su modificación mediante ningún procedimiento implícito o tácito. Al igual que para la constitución de la Comunidad Autónoma, sólo pueden ejercer el derecho ciudadano a participar

aquellos que ostentan la cualificación de electores inscritos en los correspondientes censos.

Es razonable que se exija la celebración de referéndum, puesto que para su aprobación se había requerido la consulta popular. Es racional, igualmente, que la norma institucional básica del autogobierno de la Comunidad cuente con el concurso de los ciudadanos. La democracia representativa emana legitimidad, ya se ha visto a lo largo del estudio, pero el pronunciamiento directo y ad hoc de los ciudadanos le proporciona un plus de legitimidad que sólo se consigue con el pronunciamiento expreso de la voluntad general territorial.

Los Estatutos reformados habrán de ser aprobados mediante Ley Orgánica. Recordemos que el art. 81.1 CE establece la reserva de Ley Orgánica para la aprobación de los Estatutos de Autonomía y, consecuentemente, también su reforma en virtud, además, del art. 147.3 CE: “La reforma de los Estatutos se ajustará al procedimiento establecido en los mismos y requerirá, en todo caso, la aprobación por las Cortes Generales, mediante Ley Orgánica.

La Ley Orgánica 2/1980, no contiene ninguna previsión concreta para esta modalidad de referéndum, excepto la fijación de un plazo no superior a seis meses, desde el cumplimiento de los restantes trámites de reforma, para su convocatoria. Como nada se dice, se deduce que el paralelismo entre el referéndum de los art. 151 CE y 152 CE es absoluto, es decir, que tendrá lugar tras la aprobación del texto por las Cámaras. Se destaca que la exigencia constitucional para la modificación estatutaria es más agravada que para la propia reforma constitucional, pues como se ha visto determinadas reformas de ésta se efectúan sin la necesidad de referéndum (recordemos la modificación del art. 13 CE), basta para ello que las Cortes actúen como poder constituyente-constituido, prueba una vez más de la primacía de la democracia representativa en el modelo constitucional español.

Los ciudadanos, mediante el instrumento de iniciativa legislativa popular, tienen vetado la iniciativa de reforma estatutaria. El artículo 74.1 de la LO 6/1981, establecía que la iniciativa corresponderá al Consejo de Gobierno o al Parlamento Andaluz, a propuesta de una tercera parte de sus miembros, o a las Cortes Generales.

En virtud de este artículo se inició el proceso de reforma que ha desembocado en la sanción y promulgación de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía (EAPA). En el epígrafe 6 de este estudio se desarrollará de manera más pormenorizada el mismo y singularmente el carácter de participación ciudadana que se le pretendió dar.

Siguiendo con el procedimiento, en los Estatutos de Autonomía (art. 151 CE) se diferencian dos situaciones, no obstante ambas desembocan en la convocatoria de referéndum. Tanto los Estatutos de Cataluña, Galicia y País Vasco, como en el caso de Andalucía, se recoge idéntica previsión. Para simplificar nos atenderemos a la regulación andaluza. El artículo 249 EAPA prevé que una vez elaborado y aprobado el proyecto de reforma, se consultará a las Cortes Generales y estas si en el plazo de treinta días, a partir de la recepción no se declarasen afectadas por la reforma, se convocará, debidamente autorizado, un referéndum sobre el texto propuesto. Si las Cortes Generales se declaran afectadas por la reforma se seguirá el procedimiento ordinario.

El artículo 248 EAPA, en concordancia con el artículo 152.2 CE, desarrolla la iniciativa y procedimiento ordinario. La iniciativa corresponde al Gobierno o al Parlamento de Andalucía, a propuesta de una tercera parte de sus miembros, o a las Cortes Generales. El proyecto habrá de contar con la aprobación del Parlamento de Andalucía por mayoría de dos tercios. Al respecto interesa reseñar que el art. 250, que regula la retirada de la propuesta de reforma, señala que el Parlamento podrá aprobar la retirada del proyecto, en este caso, por mayoría de tres quintos, con el límite temporal de hacerlo antes de que cualquiera de las Cámaras de las Cortes Generales se haya pronunciado sobre el mismo en una votación final. El artículo 248.1.b establece que el proyecto será aprobado por las Cortes Generales mediante Ley Orgánica y, finalmente, el referéndum positivo de los electores andaluces.

El artículo 248.3 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, regula una novedad: la Junta de Andalucía someterá a referéndum la reforma en el plazo máximo de seis meses, una vez sea ratificada mediante Ley Orgánica por las Cortes Generales que llevará implícita la autorización de la consulta. Es decir, es la Junta de Andalucía quien convoca el referéndum, equiparándose a lo previsto tanto en el Estatuto catalán como en el gallego, mientras el vasco en su art. 46.2 dispone que el Gobierno Vasco podrá ser facultado, por delegación expresa del Estado, para convocar los referéndums. El art. 10 de la LO 2/1980 no dice nada al respecto, tan solo se limita a prescribir que el referéndum para la modificación de los Estatutos de Autonomía previsto en el art. 152.2 CE deberá ser convocado en el plazo de seis meses desde el cumplimiento de los requisitos en ellos establecidos o de los que fueran precisos para su aprobación. Habríamos de remitirnos al art. 2.3 LO 2/1980 para observar que “corresponde al Rey convocar a referéndum, mediante Real Decreto acordado en Consejo de Ministros y refrendado por su Presidente”. Aún más el propio texto constitucional en el art. 62.c establece que corresponde al Rey en los casos previstos en la Constitución convocar a referéndum. En consecuencia, se debe interpretar que dado que el Estado no puede delegar la convocatoria, lo que sí puede hacer es delegar la competencia que le asigna el art. 149.1.32 CE, esto es la autorización de la convocatoria, hecho que se

produce con la autorización expresa prevista en el art. 248 EAPA, ya que de no existir ésta, sería de aplicación el art. 2.3 de la LO 2/1980 y la convocatoria correspondería efectuarla al Rey.

El procedimiento seguido para la reciente Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, ha sido:

- Orden Pre/3908/2006, de 22 de diciembre, por la que se da publicidad al Acuerdo de Consejo de Ministros por el que se autoriza la convocatoria del referéndum para la reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía. El segundo párrafo del Anexo del Acuerdo, dice: “En este sentido, la DA5 de la Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía también dispone que de conformidad con lo establecido en el art. 74.3 de la Ley Orgánica 6/1981,... una vez aprobada la Ley Orgánica de reforma de dicho Estatuto, el Gobierno de la Nación deberá autorizar la convocatoria del referéndum previsto en el artículo 74.1 b) de la mencionada Ley Orgánica en el plazo máximo de seis meses”⁹³.
- Decreto del Presidente 2/2007, de 16 de enero, por el que se somete a referéndum el Proyecto de Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía. En el cuerpo

⁹³ El BOE núm. 306, de 23 de diciembre de 2006, publica la Orden Pre/3908/2006, cuyo texto es el siguiente:

“El Consejo de Ministros, en su reunión de 22 de diciembre de 2006 y a propuesta del Presidente del Gobierno, ha adoptado el acuerdo por el se autoriza la convocatoria del referéndum para la reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

Para general conocimiento se procede a la publicación del referido Acuerdo que figura como anexo a la presente Orden.

Anexo

Acuerdo por el que se autoriza la convocatoria del referéndum para la reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

El artículo 74.3 del vigente Estatuto de Autonomía para Andalucía, aprobado por Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, dispone lo siguiente: “La Ley Orgánica que apruebe la reforma del Estatuto establecerá el plazo dentro del cual el Gobierno de la Nación deberá autorizar la convocatoria del Referéndum”.

En este sentido, la Disposición Adicional Quinta de la Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía también dispone que “De conformidad con lo establecido en el artículo 74.3 de la Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, del Estatuto de Autonomía para Andalucía, una vez aprobada la Ley Orgánica de reforma de dicho Estatuto, el Gobierno de la Nación deberá autorizar la convocatoria del referéndum previsto en el artículo 74.1.b) de la mencionada Ley Orgánica en el plazo máximo de seis meses”.

Así pues, dado que las Cortes Generales han aprobado definitivamente la Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía el día 20 de diciembre, y, habida cuenta de la solicitud al efecto formulada por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, se procede a autorizar la convocatoria del mencionado referéndum.

En su virtud, a propuesta del Presidente del Gobierno, el Consejo de Ministros en su reunión del 22 de diciembre de 2006, acuerda:

1. Autorizar la convocatoria del referéndum sobre la reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, aprobado por las Cortes Generales el 20 de diciembre de 2006.
2. Comunicar esta autorización a la Junta de Andalucía”.

expositivo del Decreto se dice que el Gobierno de la Nación ha autorizado la convocatoria del citado referéndum mediante acuerdo del Consejo de Ministros del día 22 de diciembre y que en su virtud, de conformidad con la habilitación legal mencionada y con lo establecido en el artículo 2 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía se dispone la convocatoria del referéndum. Al efecto, el artículo 2 de la Ley 6/2006, establece que el Presidente de la Junta de Andalucía ostenta la suprema representación de la Comunidad Autónoma y la ordinaria del Estado en Andalucía. Tal vez por ser anterior en el tiempo la mencionada Ley al EAPA, en el artículo 8 donde se establecen las atribuciones del Presidente en su condición de representación ordinaria del Estado en Andalucía, no se contempla la convocatoria de los referéndums autorizados por el Gobierno de la Nación. En el artículo 5 del Decreto 2/2007 se preveía que el referéndum convocado se regularía por la Ley Orgánica 2/1980 y por la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del régimen electoral general.

- El Decreto 12/2007, de 16 de enero, por el se establecen normas complementarias para la realización del referéndum sobre la reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía.
- La celebración del referéndum el día 18 de febrero de 2007 con la aprobación por los andaluces del proyecto, en respuesta a la pregunta que se formulaba en el artículo 2 del Decreto del Presidente 2/2007, “En la consulta se formulará la pregunta siguiente: ¿Aprueba el Proyecto de Estatuto de Autonomía para Andalucía?”⁹⁴.

La participación de los ciudadanos, a través de los referéndums, es un instrumento directo de consulta que en virtud de la regulación legal comprende, como hemos visto con anterioridad, sólo a aquellos que tienen la cualidad de elector y que se materializa en el derecho de sufragio universal, libre, directo y secreto (art. 5.1 LO-REG), en consecuencia no “todos los ciudadanos” son consultados y no todos tienen el derecho a participar.

⁹⁴ El Referéndum arrojó los siguientes resultados:

Censo electoral:	6.045.560	
Votos emitidos:	2.193.497	(36,28%)
Abstención:	3.852.063	(63,72%)
Votos nulos:	20.966	(0,96%)
Votos válidos:	2.172.531	(99,04%)
Votos blancos:	66.670	(3,07%)
Votos Sí:	1.899.860	(87,45%)
Votos NO:	206.001	(9,48%)

La regulación jurídica considera el procedimiento de consulta como si de unas elecciones se tratara, incluso dividiendo el territorio en circunscripciones provinciales, cuando en la reforma de los Estatutos de Autonomía poco importa que una provincia lo rechace o apruebe, dado que no hay ninguna previsión legal que implique alguna consecuencia en el supuesto de un resultado negativo en alguna de ellas Parecería más racional considerar la circunscripción en la comprensión de todo el territorio. La explicación más plausible que ha considerado el legislador es la de traer, a este tipo de consultas, los mismos instrumentos que operan en las elecciones, es decir los partidos. La STC 63/1987 FJ4, (recurso de amparo interpuesto por la Mesa para la Unidad de los Comunistas como consecuencia de la denegación a participar en los espacios públicos gratuitos de la televisión pública) lo expresa con claridad, “Ocurre, en efecto, que a diferencia de lo previsto en la normativa reguladora del régimen electoral general (art. 64 de la LO 5/1985), la que ordena el modo de realización de las consultas populares por Referéndum solo prevé el acceso gratuito a los medios de difusión de titularidad pública, durante la campaña de propaganda, de aquellos grupos políticos que, en lo que aquí importa, cuente con representación en la Cortes Generales (art. 14 de la LO 2/1980), de tal manera que la denegación por la JEC a un grupo político determinado de tal condición deparará no ya sólo su no incorporación a la Comisión de Radio y Televisión... sino la exclusión del grupo mismo de aquel acceso gratuito a los medios públicos”. En el FJ5, afirma el TC, “...la participación directa que en los asuntos públicos ha de corresponder a los ciudadanos es la que se alcanza a través de las consultas populares previstas en la propia Constitución (art. 92, 149.1.32, 151.1, 152.2, 167.3 y 168.3), procedimientos éstos en los que habrán de hacerse presentes, sin duda, los partidos y, en general, las agrupaciones políticas, más no como titulares del derecho mismo a la participación, sino en lo que a los partidos políticos se refiere, como instrumentos fundamentales que son para hacerla posible, concurriendo, como la Constitución quiere, a la formación y manifestación de la voluntad popular...”. Todo ello no viene sino a afirmar una vez más que la participación ciudadana, incluso en los instrumentos propios directos, está supeditada a los modelos representativos y al papel que en ellos juegan los partidos políticos.

5.1.2. Las consultas populares en Andalucía

En la Comunidad Autónoma no ha tenido lugar ninguna consulta propia en los 26 años de su existencia. No obstante, la Comunidad Autónoma andaluza debe su existencia a una decisión participativa directa de los andaluces a través del referéndum del 28 de febrero de 1980.

La Ley Orgánica 6/1981 EAA, establecía en su artículo 15.2 que corresponde a la Comunidad Autónoma el desarrollo legislativo del sistema de consultas populares

locales en el ámbito de Andalucía, pero nada establecía en relación con las consultas populares de ámbito autonómico. Sin embargo, la LO 2/2007 EAPA, en su artículo 78 prevé 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. Y aún más, en el artículo 117.4 EAPA se contempla que “El Presidente podrá proponer por iniciativa propia o a solicitud de los ciudadanos, de conformidad con lo establecido en el artículo 78 y en la legislación del Estado, la celebración de consultas populares en el ámbito de la Comunidad Autónoma, sobre cuestiones de interés general en materias autonómicas y locales”.

No debemos olvidar que el art. 149.1.32 CE prescribe la competencia exclusiva del Estado sobre la autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum.

A la luz de los nuevos artículos debemos extraer algunas conclusiones. En primer lugar el cambio del carácter competencial que se ha operado: mientras en el Estatuto de 1981 nos encontrábamos ante una competencia compartida en el que la Comunidad Autónoma ostentaba el desarrollo legislativo, ahora en el Estatuto de 2007 se dice que tiene la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva para regular las consultas populares para sí misma y para los entes locales. En consecuencia deberá dictar una ley, habilitación que se recoge en el art. 111.3, que dé cabida a su prescripción estatutaria de consultas populares propias, bien ex novo o por la vía de la modificación de la Ley 2/2001, de 3 de mayo, de regulación de las consultas populares locales en Andalucía. El artículo 111.3 establece que la “Ley regulará las modalidades de consulta popular para asuntos de especial importancia para la Comunidad Autónoma en los términos previstos en el artículo 78”.

La segunda cuestión cae de lleno en el objeto de este estudio y es que el artículo 117.4 proclama que el Presidente podrá proponer la celebración de consultas populares, además de por iniciativa propia, por solicitud ciudadana. No se ha contemplado, entre sus proponentes, a la Cámara legislativa andaluza. Al inicio de este capítulo, describíamos la existencia histórica de un tipo de iniciativa ciudadana consistente en la iniciativa de referéndum y de como nuestro sistema constitucional, finalmente, la rechazó. Ahora el Estatuto la ha habilitado, aunque tendremos que esperar al pronunciamiento del Parlamento, por la vía legislativa, para examinar la conformación que se le termine dando. Ya se dicho antes, el nuevo Estatuto ha configurado un texto en cuyo articulado existen numerosas referencias a la participación de los ciudadanos.

Soriano y Rasilla⁹⁵ al analizar los modelos de referéndum señalan que el establecido en Suiza e Italia y en algunos Estados norteamericanos (California), ha dado un paso de gigante, porque en ellos se admite la iniciativa popular para interponer un referéndum. Los autores efectúan una división tripartita de los modelos de referéndum, a) leve, cuando el pueblo dice sí o no a una propuesta de los órganos del Estado; b) mediano, cuando el pueblo tiene la facultad de proponer, el derecho a la iniciativa, pero su propuesta tiene que pasar el tamiz del debate y aprobación del Parlamento, antes de ser trasladada a la votación del pueblo y; c) finalmente otro fuerte, si la propuesta del pueblo es sometida directamente a la votación del pueblo, sin la previa intermediación del Parlamento, o siendo ésta meramente técnica.

En el caso del previsto ahora en el EAPA, parece que nos encontremos, dentro de la división anterior, en el modelo mediano. El art. 117.4 EAPA establece que “el Presidente podrá proponer por iniciativa propia o a solicitud de los ciudadanos... la celebración de consultas populares”. Ante esta redacción parece que otro órgano, que bien pudiera ser el Parlamento o bien el Consejo de Gobierno, deben autorizar la iniciativa que surge, bien del Presidente o bien de iniciativa popular. De cualquier manera es un paso de gigante que los ciudadanos tengan la capacidad de efectuar propuestas de celebración de consultas populares.

Los autores referenciados establecen una serie de límites, que ellos denominan el principio de racionalización referendaria, a la práctica de las consultas:

- a) Límite en los proponentes. Un 10% de la población de la Comunidad, lo que en territorio nacional sería acreditar 500.000 firmas y en el caso andaluz 80.000.
- b) Límites jurisdiccionales. El Tribunal Constitucional (en la esfera del Estado) y el Tribunal Superior de cada Comunidad (en la esfera de la Comunidad y municipal) tendrán que admitir la propuesta de referéndum, examinando su compatibilidad con el ordenamiento jurídico español. Órganos que también podrán fijar un techo en la práctica referendaria, si el número de peticiones de consultas sobrepasara las condiciones idóneas para su ejercicio.
- c) Límites materiales. Determinadas materias estarían fuera de la posibilidad de referéndum, como las cuestiones internacionales, financieras y tributarias, inicialmente, no existiendo un elenco fijo de materias.

⁹⁵ SORIANO, R y RASILLA, L.: “Democracia vergonzante y ciudadanos de perfil”, en *El referéndum en España: (donde la democracia representativa es única a costa del único soberano: el pueblo)*, Edit. Comares, Granada 2002.

d) Límites formales. Las consultas serán concentradas en las fechas de las elecciones políticas, práctica usual allí donde están reconocidos, e incluso limitados en el número si fuera necesario en caso de colapso y apreciado por los tribunales anteriormente citados.

Con estos límites que proponen los autores citados o con otros lo que no debería es frustrarse la posibilidad que la Reforma del Estatuto abre para la iniciativa ciudadana.

La iniciativa de su convocatoria, el artículo 78 EAPA excluye el referéndum, corresponde al Presidente de la Junta y a los ciudadanos y el objeto del mismo será cuestiones de interés general en materias autonómicas, bajo cuya indeterminada formulación podría caber cualquier asunto. Entre ellos, también, el pronunciamiento sobre textos legislativos. Del texto del artículo se desprende que estamos ante una llamada a los ciudadanos de carácter consultivo, por supuesto jurídicamente no vinculante y facultativa. Con carácter general nos encontramos ante un tipo de consulta de similares características a la prevista en el artículo 92 CE, con la enorme diferencia de la iniciativa ciudadana de entre sus promotores. Como señala López González con relación al referéndum del art. 92 CE, aplicable también a las consultas del art. 117.4 EAPA, la cuestión más problemática es la de precisar el alcance y significado del término consultivo de la consulta popular⁹⁶. Lo hemos señalado ya antes, no tiene carácter vinculante, pero conviene precisar este extremo. Por supuesto nos encontramos ante un tipo de consulta facultativa, es decir el órgano convocante puede adoptar la decisión política de especial interés para la Comunidad sin consultar previamente a los andaluces, sin embargo si finalmente se consulta, como apunta Santamaría Pastor resulta impensable que el órgano que hubiese de adoptar la decisión consultada lo hiciese en el sentido contrario al pronunciamiento neto y rotundo de la voluntad popular⁹⁷.

5.2. DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

A la vista de los diferentes preceptos constitucionales y con el objeto de examinar el régimen jurídico de los institutos que pueden contemplar una eventual participación directa de los ciudadanos, conviene fijar algunas cuestiones previas⁹⁸:

⁹⁶ LÓPEZ GONZÁLEZ, op. cit., p. 215.

⁹⁷ SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso: "Comentario al artículo 92 de la Constitución española", en *Comentarios a la Constitución*, Fernando GARRIDO FALLA (Dir), Civitas, Madrid 2001, p. 1.453.

⁹⁸ Una ampliación de estas cuestiones pueden verse en AGUIAR DE LUQUE, op. cit., pp. 449-450.

- 1) No existe límite constitucional que permita por vía legislativa o mediante reglamento parlamentario habilitar nuevos instrumentos o ampliar los actuales cauces de participación ciudadana.
- 2) Cualquier precepto que establezca su norma reguladora, en relación con las facultades que se otorguen a los ciudadanos, constituye contenido del derecho fundamental que consagra el art. 23 CE.
- 3) Sin perjuicio de otros mecanismos que se puedan instaurar, los ciudadanos andaluces pueden hacer uso de los ya reconocidos constitucionalmente, la iniciativa legislativa popular (art. 87.3 CE) y el derecho de petición ante el Congreso y el Senado (art. 77 CE) para los asuntos de competencia estatal. Mientras para lo que concierne a Andalucía, esas mismas instituciones se reconocen en los artículos 111.2 y 30.1.d), respectivamente, del Estatuto de Autonomía para Andalucía.
- 4) Estas dos instituciones de regulación estatal no presupone que operen solo como cauce de participación en las Asambleas parlamentarias estatales y nada prejuzga en cuanto a los ordenamientos autonómicos. La STC 179/89 dice que “no es en modo alguno exigible que las instituciones legislativas de las CCAA deban adecuar su estructura, funcionamiento u organización a las correspondientes de las Cortes Generales, ni que deban aplicarse a las Cámaras legislativas de las CCAA, en forma directa o supletoria, las normas constitucionales que regulen la organización y funcionamiento de las Cortes Generales”.

Existen constitucionalmente reconocidas dos iniciativas. No obstante nada impide la creación de otros instrumentos en el ámbito competencial de la Comunidad Autónoma. Pueden hacerlo mediante su norma básica, el Estatuto, o mediante una ley. De hecho el Estatuto de Castilla León no previó, entre los sujetos estatutariamente habilitados para iniciar el procedimiento legislativo, a los ciudadanos. Sin embargo a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional⁹⁹ no puede considerarse inconstitucional una ley regional que, partiendo de una situación de diferenciación, intente adecuar su Estatuto al resto de los ordenamientos de las Comunidades Autónomas y especialmente al ordenamiento constitucional, ya que sostiene el TC que en ninguno de los supuestos del 147.2 CE puede hablarse de una reserva estatutaria absoluta. Al igual que tampoco existe reserva estatutaria absoluta frente a la Ley de Comunidad Autónoma en lo que a la organización de sus instituciones autónomas propias se refiere. Su desarrollo mediante ley no podría considerarse contrario al artículo 147.2c) CE. En consecuencia a la luz de esta interpretación nada impide que

⁹⁹ STC 89/1984, de 29 de septiembre.

cualquier Parlamento autónomo establezca instrumentos propios de desarrollo ex novo del artículo 23.1 CE, sin que previamente lo establezca la propia Constitución o el Estatuto.

A continuación abordaremos el análisis de los dos instrumentos constitucional y estatutariamente regulados: la iniciativa legislativa popular y el derecho de petición.

5.2.1. Iniciativa Legislativa Popular

Naturaleza

La iniciativa legislativa popular (ILP) fue inicialmente un elemento de democracia directa. El devenir del tiempo la ha transformado, perdiendo ese carácter, ante la necesidad de adaptarse a la consolidación que ha tenido en Europa el sistema representativo.

Entre sus principales características destaca el de que la iniciativa es un derecho reconocido constitucionalmente y no sólo un mero instrumento para que los ciudadanos se involucren en las decisiones que toma la Administración dependiendo de que los representantes estimen conveniente utilizarlo o no¹⁰⁰. Algunos autores entienden que la iniciativa legislativa popular se presenta como una especie de censura al propio Parlamento, al que se le está diciendo con ella que no ha sabido captar la opinión pública, mientras para otros lo que hace la iniciativa legislativa popular no es enmendarle la plana al Parlamento sino contribuir con él a la participación y el compromiso de los ciudadanos en la vida política¹⁰¹. En medio de esta discusión lo que desde aquí se propugna es que la participación a través de este instrumento, salvando cualquier distancia, se asemeja más a la avocación en la primera de sus características, de manera que el titular de la competencia, el pueblo soberano, reclama para sí la observación de un asunto de aquel órgano al que le tiene delegada su representación.

El primer antecedente histórico lo encontramos en el proyecto de Constitución que presentó Condorcet a la Convención revolucionaria francesa. Junto a la delegación

¹⁰⁰ En este sentido se expresa SÁNCHEZ, Zalima: “La iniciativa popular: una figura importante para una nueva ciudadanía”, en *Cuaderno de Activitat Parlamentaria*, núm. 11, Generalitat de Catalunya, Barcelona, p. 36.

¹⁰¹ Esta posición se puede ver en ARANDA ÁLVAREZ, Elviro: “La nueva Ley de la Iniciativa Legislativa Popular”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 78, Madrid 2006, pp. 187-218.

de poder a la Asamblea, se configuraban distintas instituciones de democracia directa, cuyo máximo teórico e impulsor era Rousseau, para hacer efectivo el principio de soberanía popular.

En aquella inicial regulación tenía una mayor extensión de la que ahora conocemos. Podía tener por objeto cualquier ley, aunque excluía determinados actos de simple administración o sobre medidas de seguridad y vigilancia. Esto pone de manifiesto que desde el comienzo incorpora la técnica de excluir determinados temas que, por su naturaleza, debían confiarse a los gobernantes y no a la voluntad popular.

El antecedente moderno de la figura de la ILP, lo encontramos en la Constitución austriaca de 1920, del que ha tomado la fórmula la Constitución española de 1978. Los ciudadanos podían presentar iniciativas legislativas pero con dos límites: a) no podía afectar a la reforma de la Constitución, luego se limitaba exclusivamente a las leyes ordinarias y su presentación se tenía que efectuar al Parlamento y; b) era el Parlamento el que tenía la potestad de decidir sobre la oportunidad y contenido de la iniciativa, se excluía la posibilidad de que condujera a un referéndum. Con esta teorización la ILP deja de ser un instrumento de democracia directa.

El soberano sólo puede ejercer una iniciativa de impulso, al presentar la demanda legislativa y pierde la capacidad de decidir sobre el futuro de la misma ya que la propuesta no conduce a la toma de decisiones directas por parte de los ciudadanos. De esta forma Schmitt y Kelsen la han definido como una institución de democracia directa de estructura peculiar, mientras Pizzorusso¹⁰², al que seguimos, la clasifica dentro de los instrumentos de democracia participativa.

En nuestra historia constitucional fue la Constitución de 1931 la primera que introdujo esta figura. El artículo 66 de la misma preveía la iniciativa de referéndum y la iniciativa legislativa popular, la última tomando como modelo la norma austriaca. En nuestra vigente Constitución aparece regulada en el artículo 87.3.

La participación política debe ser considerada como un derecho público subjetivo¹⁰³. Dentro del cual debe ser entendido como funcional (conectado con el ejercicio de una función pública) y político (conectado a la cualidad de miembro de una determinada colectividad). En ese sentido la ILP aparece como una proyección del derecho de participación política a través del cual se articula y se concreta. Algo que demues-

¹⁰² PIZZORUSSO, op. cit., p. 133.

¹⁰³ BIGLINO CAMPOS, Paloma: "La iniciativa legislativa popular en el ordenamiento jurídico estatal", en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 19, Madrid 1987, pp. 94 y ss.

tra el hecho de que la ley que la regula reconoce a la Comisión Promotora la facultad de interponer recurso de amparo contra la inadmisión de la iniciativa por la Mesa de la cámara correspondiente. En nuestro ordenamiento jurídico esta disposición es sólo comprensible si se considera la iniciativa legislativa popular como un cauce para la realización del derecho fundamental a la participación del artículo 23.1 articulándose como facultad reconocida a los ciudadanos de impulsar el procedimiento legislativo. El Tribunal Constitucional en su jurisprudencia lo define con meridiana claridad. Por ejemplo en el Auto 140/1992, dice que: “La iniciativa legislativa popular tiene ciertamente proyección en materia de derechos fundamentales y relevancia en vía de amparo a través del derecho de los ciudadanos a participar directamente en los asuntos públicos (art. 23.1 de la Constitución)”.

El constituyente introdujo en la redacción dada al artículo 87.3 una serie de restricciones, reservas y limitaciones¹⁰⁴. Como lo demuestra la afirmación de Oscar Alzaga, al expresar su conformidad con la institución pero “requiere que se regule con las cautelas necesarias para no desdibujar la democracia representativa”.

Los límites introducidos por la Constitución se han visto agravados con el desarrollo legislativo posterior, baste aquí reflejar lo que al respecto expresaba el Preámbulo de la Ley Orgánica 3/1984: “La regulación constitucional de la iniciativa legislativa popular recoge asimismo, las limitaciones propias de este instituto, derivadas de las enseñanzas históricas, que demuestran la facilidad con que el recurso al pronunciamiento popular directo puede servir de fácil cauce para manipulaciones demagógicas o, incluso, para intentar legitimar con un supuesto consenso popular, lo que no es en sustancia sino la antidemocrática imposición de la voluntad de una minoría”. Al margen de otras muchas consideraciones que se podrían efectuar a esa afirmación, por ejemplo igual de manipulable puede ser el pronunciamiento popular en unas elecciones, parece que el legislador está equivocando el objeto de la iniciativa legislativa popular. Ya lo dijimos anteriormente, la ILP lo único que hace es proponer una iniciativa de impulso legislativo pero como veremos más adelante, es el legislativo quien conserva el poder de decisión sobre la misma, incluso no admitiéndola a trámi-

¹⁰⁴ Para una explicación más amplia véase ARANDA ÁLVAREZ, Elviro: “La nueva Ley de la Iniciativa Legislativa Popular”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 78, Madrid 2006, pp. 187-218. En su artículo sostiene que al menos tres limitaciones introdujeron los constituyentes: 1) una reserva de ley orgánica con dos efectos, la institución no podía ejercerse hasta que las Cortes Generales aprobasen la mencionada Ley y segundo al requerirse mayoría absoluta dificulta la intervención del legislador. 2) Al establecer *no menos de 500.000 firmas*, se abre la puerta para que el legislador lo pueda incrementar a su antojo, incluso con el argumento de ajustarla al previsible incremento de la población, sin necesidad de modificar la Constitución. 3) La referencia a los temas excluidos de la ILP, materias propias de ley orgánica, tributarias o de carácter internacional y lo relativo a la prerrogativa de gracia, e igualmente la reforma constitucional en virtud del artículo 166 CE.

te, aunque sea susceptible, este extremo, de recurso de amparo. Por tanto sorprende que se llegue a ese nivel de precaución con la ILP.

El legislador, consciente de la dureza del texto anterior, en la modificación llevada a cabo por la LO 4/2006 ha cambiado la redacción transcrita, quedando como sigue: “La regulación constitucional de la iniciativa legislativa popular recoge asimismo, las limitaciones propias de este instituto, derivadas de las enseñanzas históricas”. Se ha eliminado la ofensiva referencia que se efectuaba a la manipulación del soberano. Aún así no ha relajado las precauciones, a pesar de que tras 22 años desde la aprobación de la Ley de 1984 quede empíricamente demostrado que no se ha hecho ningún uso torcicero o populista, hasta 2004, en el ámbito del Estado, se habían puesto en marcha 34 iniciativas y de ellas sólo 8 han llegado al trámite de toma en consideración. Todavía más clarificador es la situación en la Comunidad andaluza donde en sus 25 años de historia se han presentado 8 iniciativas de las que no ha prosperado ninguna.

Regulación constitucional

Los principios constitucionales de pluralismo y democracia que informan nuestro sistema político ha quebrado, el tradicional sistema dual por el que sólo se reconocía la potestad de impulsar el procedimiento legislativo al ejecutivo y a las Cortes. El artículo 87.2 CE habilita también a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas. Por su parte el apartado 3 del art. 87 reconoce la iniciativa legislativa popular para la presentación de proposiciones de ley.

La iniciativa legislativa popular tiene su regulación constitucional en el artículo 87.3 CE, al establecer que “una Ley Orgánica regulará las formas de ejercicio y requisitos de la iniciativa popular para la presentación de proposiciones de ley. En todo caso se exigirán no menos de 500.000 firmas acreditadas. No procederá dicha iniciativa en materias propias de Ley Orgánica, tributarias o de carácter internacional ni en lo relativo a la prerrogativa de gracia”.

La previsión de desarrolló legislativo se ha concretado mediante la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular y por la Ley Orgánica 4/2006, de 26 de mayo, de modificación de la Ley Orgánica 3/1984. La mayoría de las Comunidades Autónomas han dictado su ley de iniciativa legislativa popular¹⁰⁵ como una transposición de la ley estatal. No obstante alguna, como la de

¹⁰⁵ Las respectivas leyes son: Ley 4/194, del Principado de Asturias; Ley 7/1984, de Aragón; Ley Foral 3/1985, de Navarra; Ley 2/1985, de Castilla La Mancha; Ley 3/1985, de la Rioja; Ley 6/1985, de Cantabria; Ley 6/1986, de la Comunidad de Madrid; Ley 8/1986, del País Vasco; Ley 10/1986, de Canarias; Ley 1/1988,

Aragón, ha introducido singularidades al conceder a la Comisión Promotora la facultad de comparecer ante el Pleno de las Cortes aragonesas para defenderla y retirarla si considera que en la tramitación ha modificado sustancialmente su propuesta inicial.

Regulación Estatutaria en Andalucía

La creación de las Comunidades Autónomas, al margen de otras consideraciones que aquí no interesa resaltar, respondió a la aproximación de la toma de decisiones a los ciudadanos. De hecho el vigente Estatuto de Autonomía para Andalucía, propugna como uno de los principios que informan la actuación de las Administraciones andaluzas en materia competencial el de proximidad (art. 44 EAPA).

Es evidente que, atendiendo a todo lo anterior, la participación de los ciudadanos debe jugar un papel importante dada la mayor aproximación que representa su ejercicio. La iniciativa legislativa popular, instrumento de la participación ciudadana, ha sido regulada en todos los Estatutos de Autonomía¹⁰⁶. La Comunidad de Castilla León, única Comunidad que no reguló esta institución en su primer Estatuto, ha corregido esta circunstancia en la modificación estatutaria que recientemente ha efectuado, concretamente el artículo 25.2 de la Reforma del Estatuto de Castilla y León recoge que por Ley de las Cortes de Castilla y León se regulará el ejercicio de la ILP y de los Ayuntamientos para aquellas materias que sean competencia de la Comunidad.

En el derogado Estatuto andaluz de 1981 aparecía recogida en el artículo 33.2. En el vigente de 2007 su regulación se prescribe, con idéntica redacción, en el artículo 111.2: “Una Ley del Parlamento de Andalucía, en el marco de la ley orgánica prevista en el artículo 87.3 de la Constitución, regulará tanto el ejercicio de la iniciativa legislativa de los Ayuntamientos como la iniciativa legislativa popular”. En desarrollo de lo previsto en el artículo 33.2, el Parlamento de Andalucía aprobó la Ley 5/1988, de 17 de octubre, de Iniciativa Legislativa Popular y de los Ayuntamientos, posteriormente modificada por la Ley 8/2006.

De la lectura del artículo 111.2 del Estatuto de Autonomía para Andalucía se deducen, fundamentalmente, dos grandes rasgos. El primero es que nos encontramos ante

de Galicia; Ley 5/1988, de Andalucía; Ley 4/1991, de Baleares; Ley 5/1993, de la Comunidad Valenciana; Ley 2/1995, de Cataluña; y Ley 4/2001, de Castilla León.

¹⁰⁶ Una mayor información sobre la regulación de la ILP por las Comunidades Autónomas se puede ver en BIGLINO CAMPOS, Paloma: “La iniciativa legislativa popular en los ordenamientos jurídicos regionales”, en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 46-47, 1985, pp. 289-307. La autora describe como primer antecedente de la regulación estatutaria la efectuada por el Estatuto del País Vasco de 1936.

un derecho fundamental, como tantas veces hemos descrito en este trabajo, recogido en el artículo 23.1 CE incardinado en el principio de participación de los ciudadanos en la vida política previsto en el artículo 9.2 CE. En este marco constitucional el artículo 87.3 prevé que una ley orgánica regulará las formas de ejercicio y requisitos de la iniciativa popular para la presentación de proposiciones de ley. Por todo ello, la Comunidad Autónoma de Andalucía en virtud de las facultades que le otorga el artículo 147.2.c) CE, y el artículo 148.1 CE recoge en su Estatuto de Autonomía la institución de la iniciativa legislativa popular como instrumento que otorga a los ciudadanos andaluces la cualidad de sujeto de derecho parlamentario, en expresión de Aguiar de Luque¹⁰⁷, que le permite activar determinados procedimientos de actuación del Parlamento andaluz que, eventualmente (que no necesariamente), pueden concluir con la gestación de un acto parlamentario en sentido estricto, a través del cual aquéllas desempeñan las funciones que constitucionalmente tienen encomendadas, y todo ello en el marco de la ley orgánica prevista en el artículo 87.3 CE.

El segundo rasgo, *ex novo* y no previsto en el artículo 87 CE, otorga a los Ayuntamientos andaluces la cualidad de sujeto de derecho parlamentario. Es, salvando todas las distancias, analógicamente lo que hace el Estado con las Comunidades Autónomas. Los Ayuntamientos andaluces podrán ejercer, de acuerdo con una ley del Parlamento, la iniciativa legislativa. Aunque no es el propósito de este trabajo y en consecuencia no se desarrolla, no obstante sí conviene dejar constancia de ello por cuanto iguala a los ciudadanos con los Ayuntamientos en su capacidad de iniciar el procedimiento legislativo.

De todo lo anterior se desprende que en Andalucía, respecto de la iniciativa legislativa, son sujetos de derecho parlamentario, estatutariamente reconocidos por el artículo 111:

- a) Los Diputados andaluces.
- b) El Consejo de Gobierno.
- c) Los Ayuntamientos andaluces.
- d) Los ciudadanos.

A continuación abordaremos el procedimiento a través del cual se sustantiva la iniciativa legislativa popular. Para ello veremos la regulación que efectúa la ley orgánica y a la par lo que prescribe la ley andaluza, en su incardinación con la primera. Prescindiremos de aquello que afecta a los Ayuntamientos por no ser objeto de este estudio.

¹⁰⁷ AGUIAR DE LUQUE, *op. cit.*, p. 438.

Procedimiento de tramitación de la ILP

a) Titular de la iniciativa

Los titulares de la iniciativa en el ámbito del Estado son a tenor de lo previsto en el artículo 1, “los ciudadanos españoles mayores de edad que se encuentren inscritos en el censo electoral pueden ejercer la iniciativa legislativa popular prevista en el artículo 87.3 de la Constitución,”. El párrafo tercero de la exposición de motivos de la LO 4/2006, dice que “...la Constitución prevé, también, la participación directa de los ciudadanos en el proceso de producción normativa, configurando al pueblo, mediante la presentación de 500.000 firmas, como sujeto de la iniciativa legislativa”. Parece haber una contradicción entre uno y otro enunciado. Lo que ocurre es que la apelación a los ciudadanos y al pueblo, se reduce, merced al artículo 1, a los “ciudadanos españoles mayores de edad que se encuentren inscritos en el censo electoral”. Es decir, se han de cumplir tres condiciones: a) Ser ciudadano español (aquellos cuyo status jurídico este comprendido en las previsiones del Código Civil –arts. 17 a 22–); b) mayor de edad (de acuerdo con el artículo 12 CE tener cumplidos 18 años) y; c) estar inscrito en el censo electoral, lo que implica estar en pleno ejercicio del derecho de sufragio activo. Por tanto no todas las personas que habitan en Andalucía tienen el derecho a presentar una iniciativa legislativa ante las Cortes Generales.

El artículo 1 de la Ley Andaluza 5/1988, modificado por la Ley 8/2006, prescribe que podrán ejercer la ILP “los ciudadanos que gozando de la condición política de andaluces, conforme a lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía, sean mayores de edad y se encuentren inscritos en el Censo Electoral”. En primera instancia la regulación andaluza es similar a la estatal, es decir, son sujetos de este derecho los andaluces mayores de edad que se encuentren inscritos en el censo electoral. Pero hay un hecho importante y es que el vigente Estatuto de Autonomía para Andalucía, en su artículo 5, que regula la condición de andaluz o andaluza, en su apartado 3, reconoce como tales a aquellos que “Dentro del marco constitucional, se establecerán los mecanismos adecuados para promover la participación de los ciudadanos extranjeros residentes en Andalucía”. En la primera parte de este trabajo cuestionábamos la igualdad entre ciudadano y nacional y propugnábamos una apertura del concepto que diera cabida a otras realidades. Esta es la solución que ha dado el legislador catalán en su Ley de ILP al extender el derecho a la población inmigrante con residencia legal, conforme a la normativa en materia de extranjería. Han hecho aún más, ya que la participación la ha ampliado a los ciudadanos mayores de 16 años. Y tiene todo el sentido, recordemos que la ILP lo que hace es iniciar el procedimiento y que la decisión final sobre la proposición de ley la mantiene intacta el órgano parlamentario competente. En consecuencia el concepto de ciudadano no debiera ser excluyente de una gran parte de la población. Más bien debería ser extensivo en la dirección iniciada por la

Cámara catalana. En la futura modificación que efectúe el Parlamento andaluz debe adecuar su artículo 1 a lo que ya propugna el Estatuto de Autonomía.

Algunos autores proclaman que la Comisión Promotora no es la titular del derecho, que le corresponde tan sólo a los ciudadanos que ostentan la cualidad establecida en el artículo 1¹⁰⁸. No obstante sí desempeña un fuerte protagonismo. La Ley, estatal y andaluza, no le ha atribuido capacidad jurídica para actuar en representación de los firmantes, a los efectos de poder controlar y supervisar el proceso en el que se ve inmersa la recogida de firmas y la tramitación parlamentaria de la proposición de ley. Pero no obstante posee las siguientes capacidades:

- i) Pone en funcionamiento el procedimiento presentando ante la Mesa de la Cámara la proposición de ley.
- ii) Tiene el derecho a subsanar los errores que puedan aparecer en la documentación.
- iii) Le corresponde la facultad de interponer recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional.
- iv) Vela por el proceso de recogida de firmas.
- v) Reclama y recibe la compensación económica por los gastos realizados.
- vi) Es el órgano ante quien realizan las comunicaciones tanto la Mesa de la Cámara como el Tribunal Constitucional o la Junta Electoral Central.
- vii) Y pudiera ser que ostentara la capacidad de retirada de la iniciativa.

A la vista de todo lo anterior se comprende el papel central que este grupo de ciudadanos constituidos en Comisión Promotora desempeña. Su regulación viene establecida en el artículo 3.c de la Ley Orgánica 3/1984: “la relación de los miembros que componen la Comisión Promotora de la iniciativa, con expresión de los datos personales de todos ellos”. En idénticos términos, se refiere a ella la Ley Andaluza 5/1988, en su artículo 6.2.c).

Cuando más adelante desarrollemos el procedimiento, se estudiará el contenido de los anteriores puntos, no obstante, aquí nos detendremos en el polémico asunto de la capacidad o no que la Comisión Promotora tiene para retirar la proposición de ley. La doctrina no se ha puesto de acuerdo y la Ley de 2006, que modifica la de 1984, tampoco da solución al problema. El artículo 129 del Reglamento del Congreso de los Diputados regula que “la iniciativa de retirada de una proposición de ley por sus proponentes tendrá pleno efecto por sí sola, si se produce antes del acuerdo de la toma en consideración. Adoptado éste, la retirada sólo será efectiva si la acepta el Ple-

¹⁰⁸ Véase ARANDA ÁLVAREZ, op. cit., p. 200. BIGLINO CAMPOS, Paloma, op. cit., p. 100.

no de la Cámara”. En análogos términos se pronuncia el Reglamento del Parlamento de Andalucía (RPA), en su artículo 76.7, regulando que salvo los supuestos especialmente previstos en este Reglamento, toda iniciativa en debate que deba concluir en votación puede ser retirada por sus autores hasta el instante mismo en que la votación vaya a dar comienzo. Luego, debemos considerar que la Comisión Promotora puede tener la capacidad de retirar la iniciativa hasta el momento mismo de iniciarse la votación del debate de totalidad para su toma en consideración. Concluida la votación la Comisión Promotora pierde esa cualidad y deberá ser el Pleno el que adopte la decisión, a tenor de lo previsto en el artículo 127 del RPA: “La iniciativa de retirada de una proposición de ley por su proponente tendrá pleno efecto por sí sola, si se produce antes del acuerdo de la toma en consideración. Adoptado éste, la retirada sólo será efectiva si la acepta el Pleno de la Cámara”.

La cuestión está en determinar si a la Comisión Promotora se le puede considerar proponente de la ILP. La Constitución y la Ley reconocen el derecho de la iniciativa a los ciudadanos. En otros países, es el caso de Suiza, se exige que en los pliegos de recogida de firmas figuren los nombres de tres personas autorizadas a retirar la propuesta. La Ley de 27 de diciembre de 1984 de las Cortes de Aragón, dispone el derecho de la Comisión Promotora a retirar la proposición de ley durante la tramitación parlamentaria si entendiera que alguna enmienda aprobada e introducida en la proposición desvirtúa el objeto de la iniciativa. El artículo 4 de la Ley de ILP catalana reconoce que la Comisión Promotora ejerce la representación de las personas firmantes de la iniciativa. La Ley Andaluza nada dice al respecto, siendo este un asunto que una futura modificación de la Ley debería resolver en el sentido que aquí se propone, es decir, que la Comisión Promotora pudiera tener la capacidad de representación que a los proponentes de otros tipos de iniciativas, Diputados, Grupos Parlamentarios, Consejo de Gobierno, etc., reconoce el Reglamento del Parlamento de Andalucía.

b) Materias objeto de la iniciativa

El artículo 87.3 de la Constitución enuncia que no procederá dicha iniciativa en materias propias de ley orgánica, tributarias o de carácter internacional, ni en lo relativo a la prerrogativa de gracia, a los que la Ley Orgánica 3/1984, añade las mencionadas en los artículos 131 y 134.1 de la Constitución. De manera indirecta la Constitución en el artículo 166 excluye a la ILP de la iniciativa de reforma constitucional, que según dice el mencionado artículo “se ejercerá en los términos previstos en los apartados 1 y 2 del artículo 87”.

En cuanto a la regulación andaluza el artículo 3 de la Ley 5/1988, enumera que las materias excluidas serán:

- 1) Aquellas que no sean de la competencia legislativa de la Comunidad Autónoma.
- 2) Las de naturaleza tributaria.
- 3) La planificación económica de la comunidad autónoma.
- 4) Las mencionadas en los artículos 63 y 65 del Estatuto de Autonomía de 1981.
- 5) Las relativas a la organización de las instituciones de autogobierno.

La mención que hace la Ley Andaluza en el apartado 4 debe ser entendida, después de la Reforma del Estatuto, efectuada a los artículos 190 y 187, respectivamente, es decir, aquellos que regulan el presupuesto de la comunidad y la financiación de la misma.

Al igual que la reforma de la Constitución, la reforma del Estatuto es materia excluida para la ILP, dado que el artículo 248 del Estatuto de Autonomía para Andalucía anuncia como sujetos habilitados para la iniciativa de reforma tan solo al Gobierno, el Parlamento de Andalucía o las Cortes Generales.

c) Procedimiento

El procedimiento da comienzo con la presentación de la iniciativa por la Comisión Promotora. En este sentido el literal del artículo 4 de LO 3/1984, dice “El procedimiento se iniciará mediante la presentación ante la Mesa del Congreso de los Diputados, a través de la Secretaría General del mismo, de la documentación exigida en el artículo anterior. Si la iniciativa se presentara fuera de los períodos de sesiones parlamentaria, los plazos comenzarán a computarse en el período siguiente a la presentación de dicha documentación”. Por su parte el artículo 7 de Ley Andaluza tiene una redacción idéntica a la descrita anteriormente, con la salvedad de que se presentará la iniciativa ante la Mesa del Parlamento de Andalucía, a través del registro general del mismo.

La documentación exigida en el inicio de la tramitación se encuentra recogida en el artículo 3 de la Ley Orgánica 3/1984. Estará integrada por un escrito que contenga el texto articulado de la proposición de ley, precedido de una exposición de motivos y en segundo lugar la relación de los miembros que componen la Comisión Promotora de la iniciativa, con expresión de los datos personales de todos ellos. El texto andaluz contiene además una exigencia que la modificación operada en la Ley Orgánica de 1984, por la de 2006, suprimió. Nos referimos a la necesidad de presentar un documento en el que se detallen las razones que aconsejan, a juicio de los firmantes, la tramitación y aprobación por el Parlamento de la Proposición de Ley. Esta exigencia es un requisito que tiene poco o ningún sentido si tenemos en cuenta que al apartado a) establece que la proposición de ley debe ir precedida de una exposición de motivos¹⁰⁹. El manual

¹⁰⁹ Véase en este sentido, ARANDA ÁLVAREZ, op. cit., pp. 195-196.

de técnica legislativa aprobado por el Gobierno en julio de 2005 con relación a las exposiciones de motivos, determina que cumplirá la función de describir su contenido, indicando su objeto y finalidad, sus antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta. Si es preciso, resumirá sucintamente el contenido de la disposición, a fin de lograr una mejor comprensión del texto, pero no contendrá partes del texto del articulado. En consecuencia, el Parlamento de Andalucía debiera acometer una modificación de la Ley 5/1988, adecuando este artículo a la racionalidad descrita.

El artículo 5 de la Ley Orgánica 3/1984, consta de dos apartados. En el segundo se detallan las causas de inadmisión de la proposición, sobre el que más adelante volveremos. En el primer apartado, establece que la Mesa del Congreso de los Diputados examinará la documentación remitida y se pronunciará en el plazo de quince días sobre su admisibilidad. En el caso andaluz, la redacción es más laxa, ya que el artículo 4 de la Ley 5/1988, regula que corresponde a la Mesa del Parlamento admitir o no a trámite las Iniciativas Legislativas presentadas por los ciudadanos o los Ayuntamientos a que se refiere el artículo 1. En este último caso no existe un plazo en el que deba pronunciarse la Mesa, a diferencia de lo que ocurre en el Congreso de los Diputados.

En el apartado dos del artículo 5 de la LO, se describen las causas de inadmisión de la proposición. Estas son:

- a. Que tenga por objeto alguna de las materias excluidas de la iniciativa popular.
- b. Que no se hayan cumplimentado los requisitos de presentación de un texto articulado de la proposición de ley, precedido de una exposición de motivos y la relación de los miembros que componen la Comisión Promotora. No obstante, si fuera subsanable el defecto la Mesa los comunicará a la Comisión Promotora para que proceda a subsanarlo en el plazo de un mes.
- c. Que el texto de la proposición verse sobre materias manifiestamente distintas de homogeneidad entre sí.
- d. Que exista en el Congreso o en el Senado un proyecto o proposición de ley que verse sobre la misma materia objeto de la iniciativa popular y que esté, cuando se presenta la ILP, en el trámite de enmiendas u otro más avanzado.
- e. Cuando sea reproducción de otra iniciativa popular de contenido igual o sustancialmente equivalente presentada durante la legislatura en curso.

Estas son las causas tasadas de inadmisión de la Proposición y por las cuales la Mesa, como órgano de dirección de la Cámara, puede impedir su tramitación. Contra la

decisión de la Mesa de no admitir a trámite la proposición de ley, la Comisión Promotora podrá interponer ante el Tribunal Constitucional recurso de amparo. Si el Tribunal considera que no incurre en alguna de las causas de inadmisión previstas el procedimiento seguirá su curso. Si el Tribunal decide que la irregularidad afecta a determinados preceptos de la proposición, la Mesa lo comunicará a los promotores, a fin de que estos manifiesten si desean retirar la iniciativa o mantenerla una vez subsanadas las deficiencias.

Alguna doctrina ha pretendido identificar las causas de inadmisión con las previstas en el artículo 87.3 de la CE. La cuestión es que estamos ante asuntos distintos. La Constitución señala las materias sobre las que no es posible el ejercicio de la iniciativa legislativa popular, mientras el artículo 5.2 de la Ley Orgánica lo que describe son las causas de inadmisión de acuerdo con el Reglamento de la Cámara y éste atribuye a la Mesa la facultad de examinar las iniciativas y admitirlas o no a trámite. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha evolucionado desde la STC 95/1994 que sostenía que las mesas de las Cámaras en el examen de la admisión de las iniciativas deberían entrar en un cierto examen material, de modo que pudiera inadmitirse una proposición contraria a la Constitución o ajena a las competencias atribuidas al ordenamiento; hasta una posición más restrictiva, (STC 124/1995 y 38/1999), según la cual el máximo interprete de la Constitución manifiesta que cuando se trate de proposiciones de ley de origen parlamentario la calificación se limitará a la constatación del cumplimiento de los requisitos formales reglamentariamente exigidos, absteniéndose de cualquier otra consideración sobre los contenidos. Recordemos como recientemente el Plan Ibarretxe pudo someterse a debate en el Congreso de los Diputados merced a esta interpretación.

Conviene, a pesar de lo dicho anteriormente, detallar que la Mesa necesariamente, en el caso de las ILPs, debe entrar en asuntos materiales. Baste examinar el apartado 2.a para comprender que ello necesariamente conlleva un juicio de fondo: la Mesa debe determinar si la materia objeto de la proposición de la iniciativa popular es de las afectadas por la prohibición del artículo 87.3.

Lo que sí puede afirmar con toda claridad es las excesivas precauciones que la Ley Orgánica establece a la hora de examinar la admisión. En algún caso se exige a la ILP aspectos que no se hace con las proposiciones de ley de los Diputados o de los Grupos parlamentarios, como por ejemplo, examinar la homogeneidad entre sí de la iniciativa o las materias que la componen. Debería ser asunto que se dejara al Pleno de la Cámara.

La coexistencia de un proyecto de ley, en trámite, con una ILP no debería plantear problemas dado que uno es en el ejercicio de la función constitucional del Gobierno,

y la otra lo es en el ejercicio de un derecho fundamental de participación en los asuntos públicos. En todo caso no debería argüirse para rechazar la iniciativa popular. Es cierto que la Cámara debe tener el derecho a organizar su trabajo y la tramitación de dos iniciativas legislativas que versan sobre una misma cuestión, a los ojos de una economía parlamentaria, parece poco práctico. Pero este mismo criterio debiera seguirse también en otras iniciativas. Es curioso que esta limitación no se produzca en la yuxtaposición entre una proposición de ley de un Grupo parlamentario y un proyecto de ley del Gobierno, como ha ocurrido en la pasada legislatura en la Cámara andaluza con la Ley de Defensa de la Competencia. Todo esto viene a demostrar que el ejercicio de la participación ciudadana no encuentra una fácil solución de apoyo.

El apartado e) del artículo 5 establece como inadmisión que la iniciativa sea reproducción de otra de contenido igual o sustancialmente equivalente presentada durante la legislatura en curso. Aunque el argumento que se mantiene para sostener esta disposición es que no se someta a la Cámara a una constante presión para que legisle sobre una materia ya rechazada. Sin embargo, la interpretación que ha dado al asunto el Tribunal Constitucional es bien distinta. En los ATC de 16 de septiembre de 1985 y 17 de abril de 1985, sostuvo, ante dos iniciativas para la creación de una pensión para administradores de familiares, el rechazo de la primera por tratarse de materia tributaria y ante la segunda el argumento fue que había sido objeto de otra iniciativa por lo que incurría en la causa prevista en el artículo 5.2.e, es decir, no ya sólo que la iniciativa ha sido objeto de rechazo por el Pleno sino que la reiteración debe entenderse efectuada por la mera presentación de la iniciativa. Esta interpretación entraría en el terreno de lo discutible, puesto que entender que es reiteración una iniciativa que ni siquiera se ha llegado a debatir, parece poner demasiadas trabas al ya proceloso camino de la ILP. En las futuras modificaciones legislativas sobre la materia debería corregirse técnicamente este asunto para que en la redacción se modifique el término presentada por debatida. La tramitación de la ILP ante el Parlamento de Andalucía sigue idéntico contenido al expresado anteriormente.

Una vez admitida a trámite comienza el procedimiento de recogida de firmas. El órgano director de la Cámara lo comunicará a la Junta Electoral Central o de Andalucía, dependiendo de ante quien se presente la iniciativa, para que sean garantes del procedimiento de recogida de firmas. Igualmente la Mesa notificará a la Comisión Promotora la admisión de la proposición, momento en el que comienza a computarse el periodo de tiempo en el que los promotores recabarán las adhesiones necesarias para tramitar la proposición. En el caso del Estado el número de firmas que avalen la proposición es de 500.000 que se reduce a 75.000 en el caso de Andalucía. El plazo de recogida de firmas en la proposición de ley estatal, a tenor de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley será de nueve meses a contar desde la notificación. No obstante, este plazo podrá ser prorrogado por otros tres meses cuando concorra una causa mayor que deberá ser

apreciada por la Mesa del Congreso. Agotado el plazo sin que se haya hecho entrega de las firmas recogidas, caducará la iniciativa. En el caso andaluz, el plazo es de 4 meses que, igualmente, podrá ser ampliado por otros 2 meses más cuando concurren razones objetivas debidamente justificadas, cuya apreciación corresponde a la Mesa del Parlamento. Agotado el plazo sin sustanciar la recogida de firmas caducará la iniciativa.

La Comisión Promotora presentará ante la Junta Electoral los pliegos necesarios para la recogida de firmas. Se exige que los pliegos reproduzcan el texto íntegro de la proposición e irán unidos a las hojas de recogidas de firmas, de modo que no puedan ser separados. La Junta Electoral dispone de un plazo de 48 horas para sellar y numerar los pliegos y devolverlos a la Comisión Promotora.

A efectos de la identificación censal del elector, los datos que deberán constar son el nombre y los apellidos, el número del documento nacional de identidad, así como el municipio donde se encuentra inscrito como elector. La firma requiere la autenticación de Notario, Secretario Judicial o Secretario de Ayuntamiento. La autenticación deberá indicar la fecha, y podrá ser colectiva pliego a pliego, en cuyo caso deberá consignarse junto a la fecha, el número de firmas contenidas en el pliego. Las leyes, tanto la orgánica como la autonómica, contienen la previsión de la existencia de unos fedatarios especiales que designará la comisión promotora. Estos fedatarios deberán estar en posición de sus derechos civiles y políticos y acatarán promesa ante la Junta Electoral de dar fe de la autenticidad de las firmas. Los fedatarios incurrirán, en caso de falsedad, en las responsabilidades penales previstas en la Ley.

Las nuevas tecnologías inciden de dos maneras sobre la ILP, de una parte a) mediante la mayor difusión, de manera que puede ser conocida por un gran número potencial de ciudadanos y b) puede simplificar el procedimiento de recolección de firmas, como prevé el artículo 7 de la Ley¹¹⁰. Las nuevas tecnologías ofrecen a la iniciativa legislativa popular la posibilidad de simplificar sustancialmente su tramitación.

Ultimado el proceso de recogida de firmas, los pliegos serán remitidos a la Junta Electoral, quien procederá a su comprobación y recuento definitivo. Culminado este, la Junta Electoral certificará la acreditación de las firmas válidas y procederá a destruir los pliegos de las firmas.

En el caso del Congreso de los Diputados, una vez recibida la certificación de la Junta Electoral Central, la Mesa ordenará la publicación y la proposición será incluida en el

¹¹⁰ Una exposición más amplia sobre ello puede verse en TUDELA ARANDA, José: "Iniciativa legislativa popular y desarrollo de las nuevas tecnologías", en *II Jornadas Parlamentarias de la Asamblea de Madrid: Parlamento y nuevas tecnologías*, Comunidad de Madrid, Madrid 2002, p. 111.

orden del día del Pleno en el plazo máximo de seis meses para su toma en consideración. Caso singular es el del Parlamento andaluz, una vez obre en poder de la Mesa la certificación de la Junta Electoral de Andalucía, junto al resto de la documentación, aquella se pronunciará en el plazo de quince días de acuerdo con los artículos 3 y 4 de la Ley Andaluza 5/1988. Es curiosa la redacción de la legislación andaluza, donde parece haber una segunda vuelta sobre la admisión de la proposición, dado que de acuerdo con el artículo 18 la Mesa vuelve a pronunciarse sobre su admisibilidad. Es un contrasentido, dado que si ya se ha pronunciado sobre su admisibilidad, en esta ocasión lo único nuevo por examinar es la certificación de la Junta Electoral, de manera que cómo podría pronunciarse en contra de sus propios actos. Una vez admitida a trámite la proposición seguirá el procedimiento legislativo previsto en el Reglamento en los artículos 124 y 125.

Las iniciativas legislativas que estuvieran en trámite en el momento de disolverse las Cámaras no decaerán, de hecho son las únicas iniciativas que ostenta esta prerrogativa. Una vez se constituya la nueva Cámara continuará con el procedimiento, retro trayéndolo al momento que la Mesa estime pero estando exento de la acreditación de nuevo de las firmas necesarias.

Nos vamos a detener en el debate doctrinal sobre la necesidad o no de la toma en consideración de la proposición de ley de iniciativa ciudadana. La Ley Orgánica establece en su artículo 13.2 que “la tramitación parlamentaria se efectuará conforme lo que dispongan los Reglamentos de las Cámaras que podrán contemplar la participación de una persona designada por la Comisión Promotora”. Mientras la Ley Andaluza remite a lo que establece el artículo 124 del Reglamento del Parlamento de Andalucía. En este caso la ley no efectúa la previsión de la participación de ningún miembro de la Comisión Promotora ante el debate en Pleno de la proposición, aunque por supuesto nada impide que el RPA en un futuro próximo así lo contemple. Aunque en la actualidad se exige un debate de totalidad de toma en consideración, en ambos casos nada impide que en el futuro este trámite se suprima, bastaría para ello modificar los Reglamentos de las Cámaras. Quienes se oponen a la toma en consideración argumentan que los proyectos de ley de iniciativa gubernamental no soportan este trámite. A mi juicio este argumento no debe tenerse en cuenta ya que de lo contrario estaríamos igualando la función del gobierno con la de “un grupo de electores”, que si bien es verdad que hay que facilitar su iniciativa, no debemos olvidar que estamos en planos distintos, más aún una vez los ciudadanos han ejercido su derecho, debe corresponder al órgano que constitucionalmente tiene reconocido el ejercicio de la potestad legislativa, pronunciarse sobre ella, a cuyo efecto no debemos olvidar que el Parlamento representa al conjunto del pueblo. Debemos señalar aquí que la iniciativa legislativa que nace de los Diputados o de los Grupos Parlamentarios

debe someterse al debate de toma en consideración, igualando en su tramitación a la iniciativa popular, como de hecho prescribe el artículo 125 del RPA.

Finalmente, las leyes establecen una compensación económica, en el caso estatal de no superior a 300.000 euros y en el caso andaluz a 30.000 euros, que resarcirá a la Comisión Promotora de los gastos realizados. El único requisito para el devengo de la cuantía será que la proposición alcance la tramitación parlamentaria.

Hasta aquí nada de lo esbozado ha modificado la sustancia del instrumento de participación que es la iniciativa legislativa popular. Llegados aquí parece oportuno introducir un elemento de reflexión: volver a repensar la posibilidad de la iniciativa legislativa popular con referéndum posterior. Con dos consideraciones al respecto: a) mediante el referéndum se da la oportunidad a todos los ciudadanos de pronunciarse sobre la propuesta que, inicialmente es obra solo de una fracción; y b) no necesariamente se ha de plantear esta posibilidad como un elemento radical, es decir se sostiene que sea el Parlamento quien determine sobre su idoneidad en cada caso concreto y particular y sobre los elementos que deba pronunciarse el conjunto de los ciudadanos. De esta manera el elemento representativo continua intacto, incluido en ello el rechazo de la iniciativa, pero se abre la posibilidad de un mayor ejercicio de responsabilidad ciudadana, aún más en el terreno de las Comunidades Autónomas que por su dimensión poblacional y territorial es el ámbito adecuado para su despliegue.

TABLA 2. INICIATIVAS LEGISLATIVAS POPULARES PRESENTADAS ANTE EL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

Núm. Legislatura	Núm. Solicitudes	
Primera (1982/1986)	0	
Segunda (1986/1990)	12	11 Formuladas por ayuntamientos 1 de iniciativa ciudadana
Tercera (1990/1994)	1	1 de iniciativa ciudadana
Cuarta (1994/1996)	3	2 a iniciativa de ayuntamientos y 1 de iniciativa ciudadana
Quinta (1996/2000)	1	1 de iniciativa ciudadana
Sexta (2000/2004)	2	2 de iniciativa ciudadana
Séptima (2004/2008)	3	2 de iniciativa ciudadana y 1 de iniciativa de los ayuntamientos

De las 22 iniciativas formuladas, en sólo tres ocasiones se ha llegado a debatir la iniciativa en Pleno, concretamente en la Tercera Legislatura el Pleno rechazó la iniciativa legislativa popular relativa al Fondo Andaluz de Cooperación Municipal y en la VII Legislatura, el Pleno ha rechazado la iniciativa formulada por el Ayuntamiento de Carmona y otros relativa a la creación del Fondo Andaluz de Cooperación Local y la iniciativa ciudadana relativa al establecimiento y regulación de una red de apoyo a la mujer embarazada. En las restantes 19 ocasiones se han retirado o decaído.

A pesar de ser un instrumento abierto al concurso de iniciativa ciudadana, en Andalucía tiene un pobre resultado. Ninguna ley andaluza ha partido de la iniciativa popular, ni siquiera ha superado el inicial debate de totalidad plenario.

En consecuencia se constata su nula utilidad para que los ciudadanos puedan intervenir en el importante ámbito de la creación legislativa. A pesar de consagrarlo la Constitución como un ejercicio de participación directa de los ciudadanos en los asuntos públicos la iniciativa legislativa popular no cumple el papel que de ella cabía esperar.

La Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía proclama en el artículo 111 el ejercicio de la iniciativa legislativa popular. Es oportuna esta habilitación, pero conviene señalar que debe ser otro camino distinto, al hasta ahora recorrido, el que deba seguir esta institución participativa. Con el sustantivo procedimiento actual ya hemos observado que no es operativo.

Pero la participación ciudadana en el procedimiento de iniciativa legislativa no debe agotarse con la ILP. El propio Estatuto mediante la redacción dada a los artículos 30 y 113 abre todo un mundo de posibles fórmulas alternativas. Si el legislativo tiene la sensibilidad y voluntad de innovar, el Estatuto se lo facilita y los ciudadanos libres y políticamente activos le alentamos a que constituya instrumentos distintos al de la Iniciativa Legislativa Popular que se ha demostrado inútil. Ese es uno de los mandatos que los ciudadanos andaluces con la ratificación del texto estatutario le hemos dado.

5.2.2. Derecho de petición

Naturaleza

El derecho de Petición forma parte, según antes se ha efectuado la clasificación, de los instrumentos propios del modelo participativo. La definición clásica del mismo¹¹¹ au-

¹¹¹ Definición efectuada por PÉREZ SERRANO en su *Tratado de Derecho Político*, Madrid 1976, p. 670.

toriza para dirigirse a los poderes públicos solicitando gracia, reparación de agravios o adopción de medidas que satisfagan el interés del peticionario o los intereses generales. Al objeto de este trabajo interesa la posibilidad de solicitar la adopción de medidas que adquieran la forma de norma jurídica, nueva o modificativa de una vigente, y que satisfaga el interés general, aunque como vimos a la hora de definir la norma, ésta sea una ley con sus especiales características.

El derecho de Petición que nos interesa es aquel que tiene por objeto la solicitud de adopción de medidas legislativas que afectan al interés general¹¹². Consecuentemente no se aborda las peticiones que formulan los ciudadanos a instituciones que, como el Defensor del Pueblo, no tienen directamente la posibilidad de poner en marcha una iniciativa legislativa, aunque acumuladas, un gran número de peticiones, puedan dar pie a que aquella Institución proponga la adopción de una medida legislativa, pero ésta ya no sería por solicitud directa de la ciudadanía. Por tanto interesa el derecho de Petición formulado a las Cámaras Legislativas y a la Administración. En este último caso porque es susceptible de iniciar un anteproyecto legislativo.

La mayor proximidad de las instituciones de la Comunidad Autónoma de Andalucía a la ciudadanía hace que este elemento de participación, como veremos poco explorado en la vertiente legislativa, pueda ser un eficaz instrumento para que los ciudadanos aporten iniciativas pero a la vez las Administraciones Públicas reciban una información valiosa sobre las demandas ciudadanas legislativas¹¹³.

Todo ello puede llevar a confundirlo con la iniciativa legislativa popular, pero obedece a institutos de participación distintos, claramente distintos. Baste aquí señalar como el sujeto del derecho de Petición son todos los ciudadanos, como veremos más adelante, prescindiendo de su nacionalidad. A sensu contrario para ejercer la iniciativa legislativa popular se exige como cualidad especial la de ser elector.

¹¹² En este sentido, Cruz Villalón tras mostrar una cierta perplejidad por la inclusión del artículo 77 en la CE, apunta a que el futuro del derecho de petición ante las Cámaras no está en “aquellas que tienen por objeto un agravio o queja individual de intereses particulares, sino en aquellas otras de mayor significación política que tienen por objeto la sugerencia de una medida de carácter legislativo o de otro tipo”. CRUZ VILLALÓN, Pedro: “Comentario al art. 77”, en *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Tomo VI, Oscar Alzaga (director), Cortes Generales, Madrid 1998.

¹¹³ Aguiar de Luque muestra su acuerdo con Cruz Villalón, incluso afirma que “en principio podría pensarse que las CCAA son un espacio político más adecuado para abrir cauces de participación de los ciudadanos en las actividades parlamentarias. Tres son las razones que podrían apoyar la precedente afirmación”. A juicio de Aguiar estas son: 1) La menor dimensión territorial y demográfica podría favorecer el mayor peso de las instituciones de participación directa del ciudadano frente a los mecanismos propios de la democracia representativa. 2) La naturaleza de los temas que constituyen el ámbito competencial de las CCAA, por propia naturaleza más concisos y con mayor grado de incidencia en las preocupaciones del ciudadano medio. 3) La mayor homogeneidad social de los habitantes de cada Comunidad. AGUIAR DE LUQUE, op. cit., p. 453.

Se trata de un derecho de larga tradición histórica del que, por no hacerlo muy extenso, sea suficiente enumerar aquí como en la Edad Media se encuentran numerosos testimonios de su existencia, si bien bajo el ejercicio de los súbditos ante el rey. De esta manera lo encontramos en la Carta Magna de Inglaterra o en las Partidas de Alfonso X el Sabio en Castilla. Más interesante, a los efectos de este trabajo, son las peticiones que efectuaban los Parlamentos al rey. Estas peticiones tenían una clara implicación de ejercicio de participación política. Incluso mayor acento, en ese sentido, tenían las peticiones que en forma de proyecto normativo presentaban los Parlamentos estamentales al rey. En Inglaterra se llegó más lejos, al establecer el artículo 5 de la Carta Magna que es un derecho de los súbditos presentar peticiones al Rey, siendo ilegal toda prisión o procesamiento de los peticionarios. Más recientemente es un derecho que han incorporado todas las constituciones occidentales y por supuesto en España desde la Constitución de 1812. Sucesivamente todas lo han recogido, incluido el Fuero de los Españoles de 1945. Es un derecho de reciente incorporación al Derecho Comunitario, fue a partir de 1981 cuando comenzó, con la reforma del Reglamento del Parlamento Europeo, a hablarse de él en la Unión Europea, en cuyo Tratado aparece recogido en los artículos 8D y 138D. El propio Parlamento Europeo lo califica de “derecho básico de la ciudadanía de la Unión”¹¹⁴.

Extraña que un derecho de tan larga tradición histórica y extensión constitucional, no se haya visto reforzado, más bien ha sucedido todo lo contrario. Pudiera ser que sea por su origen, en el parlamentarismo el Parlamento sustituye al rey como referente de la soberanía, lo que hace que los ciudadanos dirijan sus peticiones a estos y no al rey, lo que transmuta su sentido, ya no es por la gracia o discrecionalidad del gobernante, sino por las garantías y procedimientos propios del Estado de Derecho por donde se sustancia. De ahí, que como ha señalado García Escudero¹¹⁵, sea como una madre que se ha agotado dando a luz a sus hijos, el Derecho de Petición, que está en el fondo de todos los que hoy regulan las Constituciones, se vacía y parece quedar sin objeto aunque se respete su permanencia.

No obstante la Ley Orgánica 4/2001, reguladora del Derecho de Petición, en su exposición de motivos afirma que *“Ahora bien, no debe pensarse que el de petición es un derecho menor. Desde luego, históricamente no lo ha sido. Y en el momento actual entronca de manera adecuada con las tendencias mayoritarias que proclaman una mayor participación de los ciudadanos, y de los grupos en que se integran, en la cosa pública,*

¹¹⁴ CORONA FERRERO, Jesús: “El derecho de petición ante el Parlamento: proceso normativo”, en *Anuario Jurídico de la Rioja*, núm. 3, Universidad de la Rioja, Logroño 1997, pp. 234-259.

¹¹⁵ Con mayor extensión puede verse en GARCÍA ESCUDERO, José Manuel: “Comentarios al artículo 29”, en *Comentarios a las Leyes Políticas*, dirigidas por Oscar Alzaga, Madrid 1984.

una mayor implicación en las estructuras institucionales sobre las que se asienta nuestro Estado social y democrático de Derecho". En consecuencia debemos afirmar que el derecho de petición forma parte de los instrumentos de participación ciudadana.

Regulación constitucional

En la Constitución de 1978 tiene una privilegiada regulación, ya que se sitúa como artículo de cierre de la Sección Primera, del Capítulo II del Título I, en cuyo artículo 29 se dice que "1. Todos los españoles tendrán el derecho de petición individual y colectiva, por escrito, en la forma y con los efectos que determine la ley". Por su parte, el apartado 2 limita el derecho de los miembros de las Fuerzas o Institutos armados o de los Cuerpos sometidos a disciplina militar que sólo lo ejercerán de manera individual y con arreglo a su legislación específica.

El artículo 77 CE habilita a que las Cámaras puedan recibir peticiones individuales y colectivas, siempre por escrito, quedando prohibida la presentación directa por manifestaciones ciudadanas y en ese mismo artículo, en su apartado 2, prescribe que las Cámaras pueden remitir al Gobierno las peticiones que reciban. El Gobierno está obligado a explicarse sobre su contenido, siempre que las Cámaras lo exijan.

Los Reglamentos tanto del Congreso, art. 49, como del Senado, arts.192 a 195, recogen la tramitación parlamentaria de las peticiones¹¹⁶. A tenor de lo establecido en estas normas, estamos primariamente ante un cauce de participación ciudadana susceptible de incorporar aportaciones a las normas que los Parlamentos elaboran y que estos, por más que hayan tardado en desarrollar el artículo 29 CE, no pueden ignorar.

¹¹⁶ Art. 49. Reglamento del Congreso de los Diputados:

2. La Comisión (de Peticiones) examinará cada petición, individual o colectiva, que reciba el Congreso de los Diputados y podrá acordar su remisión, según proceda, por conducto del Presidente de la Cámara: 1. Al Defensor del Pueblo. 2. A la Comisión del Congreso que estuviere conociendo del asunto de que se trata. 3. Al Senado, al Gobierno, a los Tribunales, al Ministerio Fiscal o a la Comunidad Autónoma, Diputación, Cabildo o Ayuntamiento a quien corresponda.

3. La Comisión también podrá acordar, si no procediere, la remisión a que se refiere el apartado anterior, el archivo de la petición sin más trámites.

4. En todo caso, se acusará recibo de la petición y se comunicará al peticionario el acuerdo adoptado".

Por su parte, el art. 193 del Reglamento del Senado establece que:

1. La Comisión de peticiones examinará las individuales o colectivas que reciba el Senado y, previa deliberación, podrá acordar: 1. Trasladarla a la Comisión que resulte competente por razón de la materia. 2. Trasladarla a los Grupos parlamentarios para que, si lo estiman oportuno, puedan promover alguna iniciativa parlamentaria.

...

2. También podrá la Comisión o, en su defecto, cualquier Grupo parlamentario elevar al Pleno del Senado una moción que asuma el contenido de una de estas peticiones.

Recordemos aquí, la STC 242/93, con causa en un escrito individual dirigido a la Comisión de Peticiones del Parlamento de Canarias, invocando el derecho de petición previsto en el artículo 29 de la CE. Ante el silencio de la Comisión, el peticionario recurrió en amparo al Tribunal Constitucional, el cual decidió: a) Reconocer la vulneración del artículo 29.1 de la CE, provocada por la omisión de toda respuesta por parte del Parlamento Canario a la petición dirigida por el recurrente; b) Reconocer como medida de restablecimiento, el derecho a que su petición sea tramitada conforme a la regulación del Reglamento del Parlamento canario, incluyendo la obtención de acuse de recibo, así como que se le comunique el Acuerdo adoptado.

Es preciso señalar que el desarrollo legal del artículo 29 CE de este derecho se ha producido muy recientemente mediante la Ley Orgánica 4/2001. Parece un contrasentido que el desarrollo constitucional de este derecho no haya tenido lugar hasta 2001 aplicándose hasta entonces la Ley 92/1960, bastante anterior a la Constitución. El Tribunal Constitucional mediante Auto 46/1980, de 13 octubre, reconoció plenamente vigente la misma, al señalar que “Aún cuando es cierto que este derecho se encuentra hoy necesitado de una regulación legal, la vigente Ley de 22 de diciembre de 1960...” Este criterio fue ratificado por la citada STC 242/1993, FJ1: “la norma que en este momento lo regula es la Ley 92/1960, de 22 de diciembre, cuya vigencia ha reconocido este Tribunal no obstante su origen preconstitucional (ATC 46/1980), sin perjuicio de las inevitables adaptaciones que exija su aplicación en un marco de libertades muy distinto del existente en la época de su promulgación”. Todo ello viene a objetivar el escaso desarrollo que la participación que no sea la representativa ha tenido en nuestro armazón constitucional. Y ello a pesar de la privilegiada situación que este derecho de petición, señalada más arriba, tiene en el articulado de la Constitución.

Parte de la doctrina sostiene que este derecho de petición podrá ser ejercido por los ciudadanos españoles pero de igual manera podrá serlo por los extranjeros comprendidos en el artículo 13.1 CE¹¹⁷, la Ley Orgánica 4/2001, en su artículo 1 afirma que toda persona natural o jurídica, prescindiendo de su nacionalidad, puede ejercer el derecho de petición, individual o colectivamente. De donde se desprende que la nacionalidad no es óbice para el ejercicio, por cualquier ciudadano, de este derecho. En el ámbito local la referencia que las vigentes normas efectúan a los vecinos o a los ciudadanos debe entenderse efectuada a todas las personas. Siendo éstas, sin más cualidades restrictivas, los sujetos del derecho de petición.

¹¹⁷ IBÁÑEZ MACÍAS, Antonio: *El Derecho Constitucional a participar y la participación ciudadana local*, Grupo Difusión, Madrid 2007, pp. 290 y ss.

Su objeto, a tenor del artículo 3 de la LO 4/2001, podrá versar sobre cualquier asunto o materia comprendido en el ámbito de las competencias del destinatario, con independencia de que afecten exclusivamente al peticionario o sean de interés colectivo o general. El límite lo establece el párrafo segundo del mencionado artículo, al prescribir que no lo serán aquellas solicitudes, quejas o sugerencias para cuya satisfacción el ordenamiento jurídico establezca un procedimiento específico distinto al regulado en la presente Ley. En consecuencia y para considerar la petición como un instrumento de la participación de la ciudadana en la elaboración de las normas legales, aquella habrá de tener un interés colectivo o general, susceptible de regulación legal. Dado el carácter abierto, “sobre cualquier asunto”, la petición podrá ser una solicitud, una queja, una sugerencia, una reclamación o una propuesta.

Nos encontramos ante un derecho fundamental y en consecuencia goza de las garantías previstas en el artículo 53.2 de la CE.

Regulación estatutaria

El art. 30.1.d) del Estatuto de Autonomía para Andalucía, establece que: “Conforme al artículo 5, (*los ciudadanos españoles que tengan vecindad administrativa en Andalucía, y los andaluces residentes en el extranjero*) los andaluces tienen el derecho a participar en condiciones de igualdad en los asuntos públicos de Andalucía, directamente o por medio de representantes, en los términos que establezcan la Constitución, este Estatuto y las leyes. Este derecho comprende: “d) el derecho de petición individual o colectiva, por escrito, en la forma y con los efectos que determine la ley”.

Como principio rector de las políticas públicas, aunque no expresamente recogido, debemos entenderlo comprendido en la regulación del artículo 37.1.16 cuando se prescribe el fortalecimiento de la sociedad civil y el fomento del asociacionismo, necesario para el ejercicio de aquel.

La primera afirmación que cabe hacer ante esta nueva regulación estatutaria es la concreción que, antes con carácter genérico, se establecía en el artículo 11 del Estatuto de 1981, cuando se decía que los derechos, libertades y deberes fundamentales de los andaluces son los establecidos en la Constitución. La segunda es la vinculación que regula el artículo 38 en las garantías de los derechos, afirmando que habrán de ser interpretados en el sentido más favorable a su plena efectividad. La tercera es la inclusión expresa del derecho de Petición. Al respecto cabe recordar que la STC 242/1993, FJ2, dispone “la expresión Cortes que utiliza la Ley 92/1960, reguladora de este derecho hay que extenderla hoy a las Asambleas parlamentarias de las Comunidades Autónomas, una vez en vigor la nueva organización territorial del Estado”.

Esta jurisprudencia del Tribunal Constitucional se ha visto refrendada en la Ley Orgánica 4/2001, cuando en su artículo 2 establece que el derecho de Petición podrá ejercerse ante cualquier institución pública, administración, o autoridad, así como ante los órganos de dirección y administración de los organismos y entidades vinculados o dependientes de las Administraciones Públicas, respecto de las materias de su competencia, cualquiera que sea el ámbito territorial o funcional de ésta.

El Parlamento de Andalucía tiene constituida una Comisión de Gobierno Interior y Derechos Humanos, que a tenor de lo previsto en el artículo 49.2.4 es la encargada de examinar cada petición, individual o colectiva, que reciba el Parlamento y acordar su remisión, cuando proceda, a los órganos competentes. En todo caso acusará recibo de la petición y se comunicará al peticionario el acuerdo adoptado.

En la Tabla que sigue se describen las peticiones formuladas, por los ciudadanos o los grupos en que se integran, en cada una de las legislaturas habidas en el Parlamento de Andalucía. Como se observa, no tiene un carácter numeroso, pero en diez ocasiones se ha formulado petición de modificación o creación de una ley ante el Parlamento de Andalucía. Todo ello viene a demostrar que este instrumento de participación ciudadana en los procesos de elaboración de las leyes es adecuado, pero en todo caso, al igual que ocurre con la Iniciativa Legislativa Popular, no está suficientemente regulado y potenciado por las Cámaras legislativas, en general, y por la andaluza en particular.

TABLA 3. SOLICITUDES DE PETICIÓN CIUDADANA DE CARÁCTER LEGISLATIVO FORMULADAS ANTE EL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

Núm. Legislatura	Núm. Solicitudes	Peticiones de carácter legislativo
Primera (1982/1986)	1	Ninguna legislativa
Segunda (1986/1990)	13	Ninguna legislativa
Tercera (1990/1994)	34	Una legislativa en solicitud de modificación del art. 44 de la Ley 1/89
Cuarta (1994/1996)	46	Ninguna legislativa

Núm. Legislatura	Núm. Solicitudes	Peticiones de carácter legislativo
Quinta (1996/2000)	84	Cuatro de carácter legislativo: <ul style="list-style-type: none"> – Modificación legislativa para promover la liberalización del mercado de farmacias – Modificación legislativa para promover la reciprocidad entre personal de distintas administraciones – Modificación legislativa de la ley partidos – Modificación legislativa de la Ley de Coordinación de las Policías Locales
Sexta (2000/2004)	50	Tres de carácter legislativo: <ul style="list-style-type: none"> – Modificación legislativa de la Ley de Coordinación de las Policías Locales – Petición legislativa de creación de la ley de protección de los animales – Petición Legislativa de creación de la ley que regule la actividad de fomento y cría del gallo combatiente andaluz
Séptima (2004/2008)	40	Dos de carácter legislativo: <ul style="list-style-type: none"> – Petición legislativa de creación de la ley de protección y fomento del teatro, las artes circenses y actividades artísticas a gorra – Modificación legislativa de la Ley 7/2007, de 12 de abril, GICA

5.3. LA PARTICIPACIÓN EN LOS ÁMBITOS ADMINISTRATIVO Y PARLAMENTARIO

Hasta aquí se ha analizado, de acuerdo con el esquema seguido en la Tabla 1, la participación de la ciudadanía en lo que hemos denominado fase de iniciativa y fase de decisión. En este epígrafe se aborda la fase constitutiva, subdividida a su vez en dos ámbitos: administrativo y parlamentario.

La primera cuestión que se plantea es si realmente es conveniente abrir el procedimiento legislativo a la participación pública de los afectados. De ser afirmativa la respuesta, nos llevaría a preguntarnos por su materialización y ello a su vez nos con-

duce a dar respuesta a los dos requerimientos de su materialización: a) una jurídica y b) otra formal¹¹⁸.

En este trabajo se viene insistiendo en la necesidad de participación de la ciudadanía en los asuntos públicos. Lo habilita jurídicamente la Constitución y el Estatuto de Autonomía para Andalucía amplía su reconocimiento. Socialmente se ha insistido en el plus de legitimidad y aceptación que proporciona el concurso de los ciudadanos en los asuntos públicos. Luego la respuesta es que los ciudadanos tienen que ser partícipes de los mismos, de lo contrario ni el Preámbulo ni los artículos 1, 9 y 23 de la Constitución alcanzarían todo su potencial contenido.

Afirmada la oportunidad, observemos la necesidad:

a) Con respecto a la necesidad jurídica, en principio parece claramente negativa y ello porque ninguna jurisprudencia, ni la Constitución, ni los Reglamentos de las Cámaras imponen a éstas el deber de propiciar la participación en el procedimiento legislativo, de manera que la ley aprobada sin previa participación pública es indiscutiblemente válida. No obstante esta conclusión general admite la necesidad de permitir la participación en dos supuestos específicos, el primero constituido por las leyes singulares y el segundo la audiencia en el procedimiento administrativo de elaboración de anteproyectos de leyes autonómicas.

Ya se ha expuesto más arriba la mutación del carácter general y abstracto de las leyes por una concepción más dinámica de las leyes singulares. Estas obedecen a situaciones sociales, precisas y vinculadas a grupos de personas, el nuevo Estado no sólo tiene como objeto al ciudadano en abstracto sino a éste en el papel que asume en la sociedad. El concepto sociológico de norma remite directamente al control social a través de las normas, entendidas estas como roles y estatus de los individuos. En una sociedad democrática como la andaluza y la española, el control social es ejercido gracias al alto grado de conformidad que existe en la aceptación de la norma prevalente. Las fuentes que nutren esa conformidad se modifican constantemente debido a las situaciones nuevas que produce nuestra sociedad dinámica. Para todo ello es imprescindible la implicación ciudadana con el objeto de ampliar la legitimidad, si no en términos jurídicos sí al menos sociales, y aceptación de la nueva o de la modificada ley. Hoy pocos entes gubernamentales se atreverían a dictar una norma a espaldas de la sociedad destinataria de la misma.

¹¹⁸ Ambas cuestiones pueden seguirse en LAVILLA RUBIRA, Juan José: "La audiencia a los interesados en el procedimiento legislativo", en *El Procedimiento Legislativo. V Jornadas de Derecho Parlamentario*. Congreso de los Diputados, Madrid 1994, pp. 195-204.

La Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en su Título VI aborda el régimen de las funciones y actos del Gobierno. Su Preámbulo, con respecto a este Título, señala las finalidades que propicia la participación de facilitar la proximidad a la acción del gobierno, permitir el mayor acierto en la adopción de las decisiones y conseguir el mejor grado de aceptación y cumplimiento de las normas. Se cumple así el mandato del artículo 105.a) de la Constitución, que obliga a regular por ley la audiencia de la ciudadanía en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que le afecten.

Con relación a la necesidad jurídica de la participación en las leyes autonómicas, los apartados 4 y 6 del art. 130 de la LPA vigente tras la aprobación de la Ley 30/1992, podría ser susceptible de aplicarse no sólo a los reglamentos sino también a los anteproyectos de ley. De ahí se extraen dos conclusiones, una para las leyes estatales y otra para las autonómicas.

Con relación a las estatales la aplicabilidad del procedimiento de elaboración de los anteproyectos de ley del art. 130.4 y 6 de la LPA no se ha planteado formalmente hasta el momento¹¹⁹.

La conclusión aplicable a las leyes autonómicas es radicalmente distinta, teniendo en cuenta que cabe inferir racionalmente que el art. 130.4 y 6 de la LPA tiene carácter de base de régimen jurídico de las Administraciones Públicas o es expresión del procedimiento administrativo común a efectos del art. 149.1.18 de la CE y, en consecuencia, sería aplicable a las Administraciones de las Comunidades Autónomas. La jurisprudencia constitucional ha atribuido a la legislación estatal básica el carácter de parámetro para el enjuiciamiento de la constitucionalidad de las leyes autonómicas. De admitirse el carácter básico del art. 130.4 y 6 de la LPA así como su aplicabilidad al procedimiento de elaboración de los anteproyectos de ley, si la Administración autonómica no otorga a los interesados la oportunidad de participar en la elaboración de un proyecto de ley, en los supuestos en los que tal oportunidad sea exigible conforme a aquellos apartados, la ley autonómica finalmente aprobada no podría convalidar un vicio consistente en la omisión de un trámite impuesto por la legislación estatal básica y, en consecuencia, aquella ley sería inválida.

¹¹⁹ Aunque incidentalmente es respondida en sentido afirmativo por la doctrina más cualificada: García de Enterría y Fernández Rodríguez, porque al tener la ley resultante el mismo rango que la LPA las eventuales vulneraciones de ésta serían convalidadas por la aprobación de la ley. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás R: *Curso de Derecho Administrativo*, Civitas, Madrid 2002.

A tenor de lo previsto en el artículo 43.5 de la Ley 6/2006, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía es, a juicio de la Consejería competente en la materia objeto del anteproyecto, la que podrá acordar la realización del trámite de audiencia en los términos previstos en el artículo 45 del mismo texto legal. No obstante el Consejo de Gobierno decidirá sobre la realización de este trámite cuando lo aconsejen razones de urgencia debidamente acreditadas en el expediente.

Por su parte el Reglamento del Parlamento de Andalucía regula en su artículo 112, lo que denomina, las comparecencias informativas, es decir, la presencia de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de las iniciativas legislativas. Aunque del contenido del artículo no se deduce obligatoriedad de la Comisión Parlamentaria dictaminante de acoger el concurso de los ciudadanos.

Esa escucha de los intereses no debería implicar una actitud exclusivamente pasiva del productor de la norma, sino que, por el contrario, debería traducirse en una transacción respecto a las peticiones que se formulan, lo que terminaría reflejándose en el texto finalmente aprobado. Esa vertiente negociada de la creación de la ley adquiere una importancia cada vez mayor en una sociedad en la que la complejidad y la fragmentación de los intereses obliga a tenerlos en cuenta desde la perspectiva del aseguramiento de la futura aplicabilidad de la norma.

b) Con relación a la necesidad formal o material señalamos tres funciones básicas a la participación pública en el procedimiento reglamentario y legislativo:

1) Constituye un mecanismo de legitimación. La cuestión es determinar si realmente es necesaria esta legitimidad de una ley que emana de un órgano en el que se reside la representación del pueblo. Ciertamente las leyes no necesitan un plus de legitimidad pero en un momento de crisis de la institución parlamentaria y en una sociedad de masas con un sistema electoral basado en circunscripciones plurinominales, factores que propician el alejamiento entre representantes y representados, quizás incrementaría el grado de legitimidad, lo que remite al grado de aceptación social de una realidad, de la institución parlamentaria la presencia directa de los ciudadanos potencialmente afectados por el procedimiento legislativo.

2) Otorga a los afectados la oportunidad de defender sus derechos e intereses potencialmente afectados por la norma. El Parlamento, integrado por los representantes del pueblo, tiene necesidad de oír a los representados, con el agravante de que la Cámara ostenta la representación general del pueblo, mientras que los afectados por un procedimiento legislativo defenderían normalmente intereses particulares, lo que serviría, finalmente, a intereses corporativos. Contra lo que cabe argumentar que la representación política tiene un importante elemento de ficción

y funda la imputación al representado de las decisiones del representante, lo que en modo alguno dispensa a los miembros de éste de la necesidad de conocer los intereses particulares realmente implicados en cada caso antes de decidir. Quizás se suficiente con contemplar las butacas de invitados, en los Plenos de cualquier Cámara, para darse cuenta de que los representantes gustan que asistan los representados a las sesiones donde se debate asuntos que les conciernen para que atestigüen que sus posiciones han sido atendidas y quedan reflejadas en el texto de la iniciativa legislativa que debaten.

- 3) Provee a la Administración de una información fáctica y técnica de la que a veces no dispone. Las Cámaras cuentan con mecanismos para obtener información fáctica y técnica. Además de sus propios servicios administrativos, el Parlamento de Andalucía cuenta con las previsiones contenidas en su Reglamento en los artículos 109 (los proyectos de ley irán acompañados de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ellos) y 44 (facultad de las Cámaras de recabar de cualesquiera autoridades públicas la información y ayuda que precisen). No obstante el contacto directo con los ciudadanos proporciona una información que de otro modo es difícil obtener a través de la intermediación de órganos administrativos.

De hecho no hay iniciativa legislativa mínimamente importante en la que los Grupos Parlamentarios no contacten con los afectados para conocer su parecer. Un sistema de participación reglado y transparente posibilitaría la transparencia del proceso decisorio en relación con las leyes, permitiendo conocer qué intereses hay en juego, quiénes los defienden y en qué medida se plasman en el texto final y además fortalecería la capacidad real de decisión autónoma del Parlamento frente al Gobierno en la determinación del contenido de las leyes o incrementaría la eficacia de la presión de los Diputados de la mayoría frente a su Gobierno para intentar modificar la iniciativa legislativa a la vista de las opiniones manifestadas acerca de ella por los interesados.

Teniendo en cuenta el marco descrito, a continuación se aborda la participación en los ámbitos administrativo y parlamentario.

5.3.1. En el ámbito administrativo: negociación

La Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 contemplaba, en su artículo 130.4, la denominada audiencia corporativa, en virtud de la cual las entidades representativas de intereses exponían mediante informe razonado su parecer sobre el contenido del proyecto de ley. Regulación que queda vigente en virtud de la Disposición Derogatoria de la Ley 30/1992.

La Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno regula la iniciativa legislativa del ejecutivo y, al respecto, el artículo 22.2 establece que el procedimiento de la aprobación de proyectos de ley se iniciará por el Ministerio o Ministerios competentes mediante la elaboración del correspondiente anteproyecto, que irá acompañado por la memoria y los estudios o informes sobre la necesidad y oportunidad del mismo. Por su parte, el apartado 3 del mismo artículo dictamina que el anteproyecto se elevará al Consejo de Ministros para que decida sobre las consultas, dictámenes e informes que resulten convenientes. Pues bien, tanto en uno como en otro trámite cabe el inciso procedimental de audiencia a los interesados afectados por la disposición. Trámite que podrá sustanciarse mediante la emisión de informes o documentalmente por las conversaciones o negociaciones que se hayan mantenido con las entidades representativas. Por su parte el artículo 24 de la Ley distingue entre “estudios y consultas” y contempla ambos trámites como realidades distintas aunque complementarias. En este sentido el apartado 1.d. establece que no será necesario el trámite previsto en la letra anterior, si las organizaciones antes mencionadas hubieran participado por medio de informes o consultas en el proceso de elaboración.

Por su parte el Acuerdo del Consejo de Ministros de 26 de enero de 1990, aprobó un “Cuestionario de Evaluación de Proyectos Normativos” que debía acompañar los proyectos ministeriales y delimitaba algunas cuestiones, entre ellas el ámbito de repercusión social o ciudadana, en el que cabe incluir una consulta más libre que bien puede consistir en encuestas, actas de reuniones de negociación, aportación sobre los sectores a ordenar, etc. realizados por los agentes sociales implicados.

En Andalucía, la recientemente aprobada Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en su Título VI regula el régimen de las funciones y actos del Gobierno. Dentro de ese Título, el artículo 43 detalla el régimen de la iniciativa legislativa y, al igual que la ley estatal, prevé que el procedimiento de elaboración de los proyectos de ley se inicia, según su apartado 2:

“En la Consejería competente mediante la elaboración del correspondiente anteproyecto, que irá acompañado por una memoria justificativa, los estudios e informes sobre la necesidad y oportunidad del mismo...”

Por su parte el apartado 5 del mismo artículo, prescribe que:

“Cuando un anteproyecto de ley afecte a los derechos e intereses legítimos de la ciudadanía, la Consejería proponente podrá acordar la realización del trámite de audiencia en los términos previstos en la letra c) del apartado 1 del artículo 45 de la presente Ley. No obstante, el Consejo de Gobierno decidirá sobre la realización de este trámite cuando lo aconsejen razones de urgencia debidamente acreditadas en el expediente”.

La letra c) del apartado 1 del artículo 45, establece que:

“Cuando una disposición afecte a los derechos e intereses legítimos de la ciudadanía, se le dará audiencia, durante un plazo razonable y no inferior a quince días hábiles, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley que la agrupe o la represente y cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la disposición. La decisión sobre el procedimiento escogido para dar audiencia a la ciudadanía afectada será debidamente motivada en el expediente por el órgano que acuerde la apertura del trámite de audiencia.

Asimismo, cuando la naturaleza de la disposición lo aconseje, será sometida a información pública durante el plazo indicado anteriormente. La participación de la ciudadanía podrá producirse por cualquier medio admisible en Derecho, entre otros, por vía telemática en los términos previstos reglamentariamente”.

Conviene traer aquí, lo previsto por el apartado 4 del artículo 86 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común:

“Conforme a lo dispuesto en las leyes, las Administraciones Públicas podrán establecer otras formas, medios y cauces de participación de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley en el procedimiento de elaboración de las disposiciones y actos administrativos”.

De todo ello cabe desprender que toda la regulación legislativa incide en la dificultad que tiene el ejecutivo de sustraerse a testar la opinión de los ciudadanos y de éstos a inhibirse del derecho reconocido por los artículos constitucionales que le habilitan a participar en los asuntos públicos. En consecuencia una puerta abierta al ejercicio de su concurso en el procedimiento de elaboración de las disposiciones legislativas pero que no siempre llega a contar con la aportación ciudadana.

Una importante vía a la participación en materia medioambiental la ha abierto el Convenio de Aarhus, firmado el 25 de junio de 1998 y ratificado por los Estados miembros de la Unión Europea el 29 de diciembre de 2004. Su artículo 8 bajo la rúbrica “Participación del público durante la fase de elaboración de disposiciones reglamentarias o de instrumentos normativos jurídicamente obligatorios de aplicación general”, establece que: “Cada Parte se esforzará por promover una participación efectiva del público en una fase apropiada, y cuando las opciones estén aún abiertas, durante la fase de elaboración por autoridades públicas de disposiciones reglamentarias o de otras normas jurídicamente obligatorias de aplicación general que puedan tener un efecto importante sobre el medio ambiente. A tal efecto, conviene adoptar las disposiciones siguientes:

- a) Fijar un plazo suficiente para permitir una participación efectiva;
- b) Publicar un proyecto de reglas o poner éste a disposición del público por otros medios; y
- c) Dar al público la posibilidad de formular observaciones, ya sea directamente, ya sea por mediación de órganos consultivos representativos. Los resultados de la participación se tendrán en consideración en todo lo posible”.

La Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente ha incorporado las directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE.

La Ley andaluza 7/2007, de Gestión Integrada de Calidad Ambiental, en el artículo 10 regula la participación de la ciudadana en la elaboración de las normas de carácter medioambiental. Su apartado 3 establece que: “Las decisiones, acciones y misiones que impidan o limiten la participación en los procedimientos de toma de decisiones medioambientales se podrán impugnar en los términos previstos en la normativa vigente. A tal fin, se pondrá a disposición de la ciudadanía la información relativa a los recursos tanto administrativos como judiciales que en cada caso procedan”.

En consecuencia esta consagración en leyes sustantivas, españolas y andaluzas, marcará un camino en la participación de la ciudadanía en la elaboración de las leyes de difícil retorno.

En prueba documental de lo abordado en este epígrafe, en la Tabla número 4 que figura en el Anexo I, se describen las asociaciones, entidades, etc. que han participado en este momento del procedimiento en el ámbito de la Administración, que hemos denominado negociación, en algunas de las leyes aprobadas por el Parlamento de Andalucía en la pasada VII Legislatura.

En este ámbito se debe considerar los informes que sobre los proyectos de ley elabora el Consejo Económico y Social. La previsión estatutaria sobre este órgano la recoge el artículo 132, que lo define como un órgano colegiado de carácter consultivo del Gobierno de la Comunidad Autónoma en materia económica y social, cuya finalidad primordial es servir de cauce de participación y diálogo permanente en los asuntos socioeconómicos, de manera que sistemáticamente los anteproyectos de ley que elabora el ejecutivo andaluz son informados por el Consejo.

Igualmente, con relación a los proyectos de ley que elabora el Gobierno de España, de acuerdo con la Ley 21/1991, que crea el Consejo Económico y Social este deberá

elaborar con carácter preceptivo dictámenes sobre los Anteproyectos de leyes del Estado, excepto en la Ley de Presupuestos, en materia socioeconómica y laboral.

Los consejos económicos y sociales que no han sido planteados como instrumentos de canalización de la participación de los grupos sociales y económicos en el procedimiento legislativo, deberían ver modificado su objeto, de manera que también sirvieran de cauce de participación. Aquí se viene sosteniendo la exigüidad de instrumentos participativos y lo proceloso de los mismos. De cuantos más dispongan los ciudadanos más importante será su aportación y más se coadyuvará a hacer efectivo el derecho a participar en los asuntos públicos.

5.3.2. En el ámbito parlamentario: audiencia

Una vez el proyecto de ley ha sido aprobado por el órgano ejecutivo, es remitido al legislativo. En éste se abre un nuevo trámite que posibilita la participación de los ciudadanos en el procedimiento legislativo.

La primera cuestión que se nos presenta es que, al igual que en el precedente apartado, el ciudadano no tiene la posibilidad jurídica de iniciar su participación. Es la Cámara la que ostenta la potestad de hacerle comparecer o no. En este sentido se transcribe lo que el Reglamento del Parlamento de Andalucía regula al respecto en su artículo 112:

- “1. Celebrado el debate de totalidad, los Diputados y Grupos Parlamentarios, mediante escrito dirigido a la Mesa de la Comisión, dispondrá de un plazo de quince días para proponer a la Comisión la comparecencia ante la misma de los agentes sociales y organizaciones que pudiesen estar interesados en la regulación de que se trate, incluidas, en su caso, las Administraciones Públicas.
2. Quienes comparezcan habrán de tener la consideración de representantes de colectivos sociales, sean éstos públicos o privados, afectados por el contenido del proyecto de ley. Sólo con carácter excepcional podrán ser llamadas a comparecer personas a título individual.
3. Corresponde a la Mesa de la Comisión apreciar en cada caso la oportunidad de las solicitudes de comparecencia efectuadas por los Grupos parlamentarios.
4. Las citadas comparecencias se desarrollarán de acuerdo con el procedimiento previsto en el artículo 153.2 del Reglamento”.

Por su parte el artículo 153.2 habilita el procedimiento mediante el que se sustancian las comparecencias. Intervendrá el compareciente y a continuación lo harán los

portavoces de los grupos parlamentarios para fijar posiciones, formular preguntas o hacer observaciones, a las que contestará el compareciente.

Inicialmente, sólo los Parlamentos de las Comunidades Autónomas de Asturias y Andalucía habían regulado las audiencias en las Comisiones Parlamentarias. Con posterioridad otras Cámaras autonómicas se han sumado a esta regulación.

En relación con la previsión del artículo 112 del Reglamento del Parlamento andaluz (RPA), conviene precisar algunos asuntos. La primera cuestión que se deduce es que los Diputados, sin señalar cuantos, y los Grupos parlamentarios son los sujetos habilitados para proponer la comparecencia. En segundo lugar, la solicitud se formula ante la Mesa de la Comisión dictaminante quien apreciará, en cada caso, la oportunidad de las solicitudes. Los sujetos disponen de un plazo de 15 días, que a tenor de lo previsto en el artículo 95 RPA serán hábiles, para formular la solicitud, a contar desde el siguiente a aquel en que haya tenido lugar el debate plenario de totalidad.

La tercera cuestión es que los ciudadanos a título individual sólo lo podrán hacer con carácter excepcional. La normalidad será la audiencia de grupos que se encuentren afectados por la norma. En principio y al no restringir a la afectación directa, sería susceptible de ser llamado cualquier grupo en que se integren los ciudadanos¹²⁰, sin exigirse la condición de andaluces.

Finalmente, la sustanciación de la solicitud de comparecencia no es automática. El escrito es calificado por la Mesa de la Comisión y será ésta la que decida sobre la oportunidad de la presencia de los grupos interesados en el proyecto de ley. Lo que significa en la práctica que aquellas propuestas que efectúe la mayoría serán las que inicialmente tengan garantías de éxito, mientras las propuestas de las minorías estarán supeditadas a su aceptación.

A este respecto Larios Paterna propone la conveniencia de establecer la obligación de las organizaciones sociales de inscribirse en una lista o registro, llevado por la propia Cámara, al que pudieran tener acceso todos los diputados y grupos¹²¹. De este modo, éstos podrían conocer en cada momento las organizaciones existentes en el sector afectado por la normativa que se está regulando y que podría resultar de interés con-

¹²⁰ En la Tabla 5, que figura en el Anexo de este estudio, se detallan las solicitudes de comparecencia de los Grupos Parlamentarios, en las distintas Comisiones del Parlamento andaluz, con relación a los proyectos de ley que se debaten. Como se puede apreciar, en numerosos casos, la relación con el contenido del texto legislativo es más que cuestionable y en muchas ocasiones obedece a intereses de los partidos ajenos al asunto normativo.

¹²¹ LARIOS PATERNA, *op. cit.*, p. 272.

vocar para una comparecencia en la Cámara. Lo que puede servir para delimitar las organizaciones que pueden ser llamadas a comparecer.

Ni del Estatuto de Autonomía para Andalucía ni del Reglamento del Parlamento andaluz se deriva, de manera efectiva, un derecho de los ciudadanos o de las organizaciones en que se integran a participar en la elaboración de las leyes. Pero como se ha indicado en varias ocasiones en este estudio, son varias las razones que se pueden aportar para que efectivamente se considere imprescindible su concurso, entre otros porque los principios constitucionales de pluralismo político y de participación ciudadana en los asuntos públicos presiden nuestro sistema político y fundamentan la audiencia a los ciudadanos en la institución parlamentaria cuando de debatir el contenido de una ley se trata.

En este ámbito del procedimiento legislativo sólo cabe la audiencia, ya que en realidad es esto lo que se produce. Los comparecientes carecen de la capacidad de aportar enmiendas al texto. Sólo indirectamente sus propuestas pueden llevarse al texto a través de las modificaciones que presenten los Grupos Parlamentarios. Ese es el propósito que persigue el contenido del artículo 113 RPA, la de regular que las audiencias sean inmediatamente anteriores al plazo de presentación de enmiendas al articulado, para que finalizada la presencia de los sujetos llamados a comparecer, los Diputados y los Grupos Parlamentarios, en el plazo de 15 días, efectúen la presentación de enmiendas.

En la Tabla 5 se enumera la relación de solicitudes de participación que han efectuado los Grupos Parlamentarios en cada una de las iniciativas legislativas que han tenido su debate en la VII Legislatura de la Cámara andaluza. Se pretende con ello poner de manifiesto el enorme caudal participativo que es sistemáticamente desaprovechado por dos razones. De una parte, del extenso listado que recoge, en realidad queda reducido a una tercera parte la que finalmente es llamada al trámite de la audiencia. Esto es debido al juego de las mayorías que imponen su criterio cuando de sustanciarlo se trata, de forma que las minorías no tienen capacidad alguna de hacer cumplir sus propuestas. Sería oportuno modificar el artículo 112 RPA de forma que los grupos minoritarios contasen con un cupo mínimo de solicitudes de comparecencia.

Por otra, debido al carácter de formalidad del trámite, parece oportuno darle un contenido preciso. Los comparecientes deberían tener la capacidad de formular aportaciones que se incorporaran como enmiendas y sobre las que los Grupos Parlamentarios con sus votos deban pronunciarse cuando de elaborar el dictamen del proyecto de ley se trate. De forma que el Diario de Sesiones de la Comisión refleje claramente la posición de los partidos políticos ante las sugerencias que con respecto al texto

articulado formulen los comparecientes. Las comparencias adquirirían un carácter más allá del meramente formal del que ahora gozan.

Como cierre de este epígrafe, en las Tablas 4 y 5, insertas en el anexo, se describe una extensa relación de asociaciones y colectivos que, bien en el ámbito de la Administración o bien en el del Parlamento, son llamados a participar en el procedimiento de elaboración de las leyes. En ellas se constata la existencia de un amplio número de colectivos participando. Igualmente, se deduce la nula aparición de los ciudadanos individualmente considerados. Y finalmente, sobresale la sistemática participación de determinadas organizaciones, fundamentalmente, sindicales y empresariales.

En el epígrafe 2.3, cuando nos aproximamos al concepto de participación, tomamos en cuenta la posibilidad de considerar a los movimientos sociales como actores políticos, derivándose tres consecuencias: a) el efecto que la estructura de oportunidad política tiene en el surgimiento y desarrollo de los movimientos sociales; b) la susceptibilidad de los mismos para representar demandas sociales; y c) su capacidad para influir en las decisiones políticas.

Con relación a la primera consecuencia, adentrarnos en la estructura política para determinar el surgimiento de los movimientos sociales nos llevaría por caminos que este trabajo no puede desarrollar pero, no obstante, infiriendo que el sistema político español ofrece todos los derechos y garantías para su creación, nos interesa su desarrollo en cuanto agentes participantes.

Existe una vasta relación de asociaciones y colectivos participando en todos y cada de los proyectos de ley. En algunos casos más directamente afectados por el objeto del texto legislativo, en otros de más dudosa afectación. La primera conclusión es la constante aparición de los sindicatos de trabajadores y las asociaciones empresariales, en la mayoría de los casos en los dos ámbitos, administrativo y parlamentario. Es evidente que en este caso se trasciende el cometido en principio asignado por el artículo 7 de la Constitución española.

Sentado que consideramos legítimo y necesario el concurso de estos agentes como portavoces de los ciudadanos, no por ello deja de sorprender que sean llamados a expresar su punto de vista en la práctica totalidad de los proyectos de ley. Desde la Ley del Estatuto de los Andaluces en el Mundo, pasando por la ley que Regula la Investigación en Reprogramación Celular con Finalidad Exclusivamente Terapéutica, hasta la ley que crea el Instituto Andaluz de Prevención de Riesgos Laborales. Luego es incontrovertido que ser portavoces de las demandas ciudadanas forma parte de su desarrollo y actividad como movimientos sociales.

Pero para que esto sea así, lo que nos lleva a contemplar la segunda de las consecuencias, los sindicatos y la patronal andaluza han debido aprehender la capacidad para representar demandas sociales. De otro modo no sería racional su permanente presencia en cada uno de los procedimientos legislativos. Denota, de otra forma, el reconocimiento que como representantes de las demandas ciudadanas, le otorgan los poderes públicos.

Tanto el ejecutivo como el legislativo tienen muy difícil medir la capacidad de representación de intereses ciudadanos que cada una de las asociaciones y colectivos ciudadanos tiene. Es decir, saber cuantitativamente la representación de intereses que cada movimiento ciudadano expresa poseer. En este sentido, la fortaleza de los sindicatos es medida a través de un proceso democrático de representación sindical. En consecuencia, cuando el poder público llama a negociar u oír a una determinada central sindical o asociación empresarial sabe, o al menos tiene la capacidad de medir, el peso de opinión ciudadana que representa. Esto le otorga un plus de capacidad negociadora que el poder público necesita para asegurarse la legitimidad y la aceptación de la medida legislativa. En este sentido se debe entender que sistemáticamente sean agentes participantes. Como más arriba se expresó, en el contenido de la participación existen dos elementos, uno que participa y otro que reconoce esa actividad. Uno que participa porque ostenta la capacidad de representar demandas sociales y otro que reconoce esa capacidad.

La tercera de las consecuencias de considerar a determinados movimientos sociales como agentes políticos es su capacidad para influir en las decisiones políticas, en este caso, en forma de textos legislativos. Ésta, en la práctica, sólo es predicable si se constata que las propuestas que los ciudadanos efectúan, a través de los movimientos sociales en los que se integran, se traducen en modificaciones o son tenidas en cuenta en los textos legislativos. En algunos casos, por lo que trasciende de las negociaciones, es evidente que la participación de una determinada asociación consigue introducir modificaciones en el borrador o en el anteproyecto de ley. Aunque es constatable que en muy contadas ocasiones la audiencia parlamentaria de un colectivo ciudadano termine modificando el proyecto de ley, como ya se dijo depende de la voluntad de los grupos parlamentarios que las propuestas de la ciudadanía se traduzcan en enmiendas al texto, dado que ésta no tiene capacidad jurídica para presentarlas.

Sin embargo, si se puede probar que los sindicatos de trabajadores y las asociaciones empresariales influyen en las decisiones legislativas. El vigente VI Acuerdo de Concertación Social, suscrito por la Administración de la Comunidad y los Agentes Sociales, contiene un buen número de propuestas que en unos casos por la vía de la modificación y en otros por la innovación, terminan formando parte de la legislación

de la Comunidad. Aún más, mediante su participación en el Consejo Económico y Social tienen la capacidad de informar los textos legislativos, en principio con carácter preceptivo todos los del indeterminado contenido económico y social. Finalmente, su voz en la práctica totalidad de las audiencias parlamentarias tiene una potencial capacidad de influencia nada desdeñable.

Luego a pesar de no ser parte del aparato legislativo representativo constitucional, no obstante intervienen directa y sistemáticamente en el procedimiento legislativo. Cumplen las tres razones para considerarlos actores políticos que representan demandas ciudadanas con capacidad de influencia en las decisiones legislativas.

En consecuencia la participación no está en la realidad homogéneamente distribuida, como se apunta en el epígrafe que desarrolla el concepto de participación. Aunque puntualmente y para un texto determinado una asociación de ciudadanos con intereses concretos pueda participar y hacer compatible sus demandas con el interés general. De la descripción de las Tablas 4 y 5 se deduce que son los representantes de los trabajadores y de los empresarios quienes ostentan la cualidad de instrumentos generales de participación de la ciudadanía en la elaboración de las leyes. Lo que en realidad constituye una élite social y política, con capacidad de influencia, en detrimento quizás de otras asociaciones y de la ciudadanía individualmente considerada.

6 | EL PROCEDIMIENTO DE REFORMA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA PARA ANDALUCÍA: UN MODELO DE PARTICIPACIÓN

La iniciativa legislativa más importante, por su contenido jurídico-político, que ha aprobado el Parlamento de Andalucía en la VII Legislatura, ha sido la Reforma del Estatuto de Autonomía. Uno de los elementos distintivos de su proceso de elaboración ha sido la participación de la ciudadanía andaluza a través de las asociaciones. Estas han cumplido un doble papel de intermediación, por una parte transmitiendo sus posiciones y demandas; y de otra, reforzando la legitimidad del texto adoptado¹²². Con el objeto de reseñar el grado participativo con el que ha contado la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, a continuación se describe un breve detalle del camino recorrido.

La primera referencia oficial que se encuentra, respecto a la modificación del Estatuto de Autonomía para Andalucía, la encontramos en la intervención del Presidente de la Junta de Andalucía durante el debate del Estado de la Comunidad, (Diario de Sesiones del Parlamento de Andalucía (DSPA) núm. 48 de 28 de junio de 2001, pp. 2.948), “...un nuevo horizonte de autogobierno que facilite lo que vengo en denominar “la segunda modernización de Andalucía”, y debemos hacerlo en base a sugerencias, propuestas e iniciativas, sin excluir ninguna alternativa, incluida la posibilidad de reformar el Estatuto de Autonomía para Andalucía, si ello fuera necesario”. Era la primera vez que de manera pública y en la sede del Parlamento se pronuncia la posibilidad de reforma del Estatuto de 1981.

¹²² Un estudio sobre el derecho de asociación se puede ver en SALAZAR BENÍTEZ, Octavio: “El Derecho de Asociación en el Sistema Constitucional Español, op. cit., pp. 7-22.

En el debate de investidura, el candidato ganador de las elecciones de 2004, efectuó una declaración fundamental para la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración del proyecto de reforma del Estatuto, “los ciudadanos andaluces se han pronunciado con claridad, y un mandato que se desprende nítidamente es la necesidad de que esta legislatura sea la legislatura de la reforma del Estatuto. Asumiendo ese mandato, desde este momento invito a todas las fuerzas parlamentarias a constituir la Ponencia redactora del texto articulado, que debería quedar formada en este mismo periodo de sesiones. Entiendo también, que puesto que el Estatuto es una norma que concierne al conjunto de la sociedad andaluza, sería aconsejable que esta Ponencia abriera un periodo de consulta con entidades sociales, económica, culturales y otras representaciones de la sociedad civil andaluza, para que toda ella se sienta participe directa del proceso de reforma”¹²³.

La proposición encierra tres elementos, en lo que a este trabajo concierne, de importancia para el análisis. En primer lugar la reforma del Estatuto fue una propuesta efectuada a los electores andaluces por el partido ganador de las elecciones, en consecuencia, entre los pronunciamientos directos de los ciudadanos se debe entender, al menos en términos políticos, que la respaldaron, y el candidato asume ese mandato que le han dado los ciudadanos electores. En consecuencia nace con el respaldo directo de los ciudadanos. Podría haber sido de otra forma, si alguno de los sujetos habilitados para iniciar el proceso de reforma la hubiera comenzado, sin propuesta alguna que intermediara el asentimiento ciudadano, sencillamente en virtud de la representatividad que el modelo le otorga, no obstante no fue este el caso.

En segundo lugar, el candidato renuncia a su derecho reconocido en el artículo 74.1.a) y solicita al Parlamento que ejerza el suyo, estatutariamente regulado en el mismo artículo, y que al efecto constituya una Ponencia con el objeto único de elaborar un proyecto de reforma del Estatuto. Aunque podría haberlo elaborado el propio ejecutivo y presentado al Parlamento como un proyecto de ley.

En tercer lugar, pide al Parlamento que la Ponencia redactora abra un periodo de consulta con las entidades que agrupan a los ciudadanos para que estos formulen sus propuestas. Se inicia así lo que más arriba hemos descrito como participación de los ciudadanos en el ámbito parlamentario bajo la denominación de audiencia. No obstante en este caso el término utilizado es “de consulta”, de lo que se deriva la posible formulación de propuestas. En consecuencia, el procedimiento de la reforma tendrá lugar íntegramente en la sede del legislativo y además con audiencia informativa de los ciudadanos.

¹²³ Diario de Sesiones del Parlamento de Andalucía, núm. 2/VII Legisl., p. 26.

La Ponencia constituida, el 24 de septiembre de 2004, formula una declaración conjunta¹²⁴ de todos los grupos parlamentarios, de entre cuyo texto destaca, a lo que aquí interesa, lo siguiente: “El proceso de modernización y actualización de nuestra carta magna autonómica ha de estar orientado por la utilidad para la ciudadanía y para seguir profundizando en un horizonte de bienestar y nuevos derechos. Para ello consideramos como guía de los trabajos la participación de la sociedad civil. Organizaciones representativas de todos los campos y personalidades relevantes de nuestra historia reciente tienen mucho que aportar para conseguir un Estatuto que dé respuesta a las demandas del Pueblo Andaluz y a los nuevos retos que nos impone la evolución de la sociedad andaluza. Por ello, hacemos un llamamiento a la participación ciudadana, a una movilización cívica, responsable y comprometida con el futuro de nuestra tierra”.

El 23 de junio de 2004, todos los grupos parlamentarios presentaron una propuesta sobre las Comisiones Permanentes del Parlamento de Andalucía, entre la que figura la Comisión Permanente de Desarrollo Estatutario, “que comprende el estudio y propuestas de posibles reformas del Estatuto de Autonomía para Andalucía”¹²⁵. Igualmente, todos los grupos parlamentarios solicitaron la creación de la Ponencia de Reforma del Estatuto de Autonomía. El Parlamento de Andalucía aprobó su creación en el Pleno del día 30 de junio de 2004¹²⁶.

La Ponencia comienza sus trabajos y establece un calendario de comparencias de ciudadanos y grupos sociales que comienza el 14 de octubre de 2004 y finaliza el 7 de marzo de 2005. En todo el periodo se sustancian 55 sesiones de comparencia¹²⁷. Con lo que adquiere sentido pleno la participación de los ciudadanos en los procedimientos de elaboración de las leyes, en este caso nada menos que el Estatuto de Autonomía¹²⁸.

¹²⁴ El texto íntegro de la declaración puede consultarse en *Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Vol. I, Parlamento de Andalucía, Sevilla 2005, p. 8.

¹²⁵ RUIZ ROBLEDO, Agustín (Coord.): *La elaboración del nuevo Estatuto de Autonomía para Andalucía en sus documentos*, Tomo I, Parlamento de Andalucía, Sevilla 2008, p. 241.

¹²⁶ El contenido del acuerdo puede verse en el *Diario de Sesiones del Parlamento de Andalucía*, núm. 12/ VII Legislatura.

¹²⁷ El número y contenido de todas las comparencias puede consultarse en: *Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía. [Comparencias preliminares ante la Comisión de Desarrollo Estatutario]* Vol. I. Parlamento de Andalucía, Sevilla 2005.

¹²⁸ A este respecto conviene reproducir el final de la comparencia del Presidente de la Confederación de Asociaciones de Vecinos de Andalucía: “...desde las asociaciones vecinales, queremos que este trabajo que nosotros hemos hecho altruistamente durante muchos meses no caiga en saco roto; que si al final es una coma, a nosotros nos gustaría que el que sea nos llame y nos diga: “Eh, que les hemos metido una coma, que

Es importante subrayar que estas audiencias se producen con anterioridad a que los grupos parlamentarios formulen propuesta alguna de texto articulado. Entre el 27 y 28 de abril de 2005 presentaron, cada uno de los cuatro Grupos Parlamentarios, un texto que contenía sus propuestas de líneas generales de la modificación que pretendían. Cuando ya había concluido la ronda de consultas ciudadanas, el texto articulado en forma de proposición de ley fue presentado y suscrito por los Grupos Socialista y de Izquierda Unida los Verdes-Convocatoria por Andalucía, el 3 de febrero de 2006.

Con posterioridad, el 6 y 7 de marzo, una vez sometido a debate de totalidad, y en aplicación del Reglamento del Parlamento de Andalucía (art. 112 RPA), se abrió un nuevo periodo de comparencias reglamentario¹²⁹, inmediatamente antes de abrir el periodo de presentación de enmiendas al texto por los Grupos Parlamentarios.

Como se ha visto, en el proceso de elaboración del texto de la Reforma se produjeron dos periodos directos de participación ciudadana, hecho insólito en el Parlamento de Andalucía que en ningún otro procedimiento seguido en la elaboración de textos legislativos ha tenido lugar. Ni siquiera el Reglamento del Parlamento prevé tal circunstancia. En una ampliación futura de este trabajo abordaremos cada una de las aportaciones efectuadas y el reflejo que en el EAPA finalmente tuvo lugar. Por ahora baste señalar como, a título de ejemplo, la referencia al uso de la lengua de signos fue una aportación de la Federación Andaluza de Sordos, tan es así que si observamos el art. 37.6 de la Proposición de Ley, veremos que la redacción es “6. El uso de la lengua de signos y las condiciones...” observado el texto por la misma Asociación, hicieron notar que con esa redacción se hacía referencia a una lengua de signos universal, cuando lo apropiado sería reflejar el uso del código español, y a propuesta de la Federación, el texto final quedo redactado, “6. El uso de la lengua de signos española y las condiciones...”. Otro ejemplo, este más notable por la repercusión mediática que

la frase esta, que está en el Estatuto, es suya”, para que nosotros le digamos a nuestra gente, desde Almería hasta Huelva: “Oye, sentirnos orgullosos: esa coma que va en el Estatuto es vuestra”. Eso es importante. El contenido de la comparencia puede consultarse en DSPA-Comisión de Desarrollo Estatutario, núm. 8/VII Legislatura, de 21 de diciembre, p. 44.

¹²⁹ Los comparecientes a propuesta de los Grupos Parlamentarios Socialista y de IULV-CA, fueron: Federación Andaluza de Municipios y Provincias, Confederación de Empresarios de Andalucía, Unión General de Trabajadores de Andalucía, Comisiones Obreras de Andalucía, Confederación de Entidades para la Economía Social de Andalucía, Central Sindical Independiente de Funcionarios, Fundación Blas Infante, Defensor del Pueblo Andaluz, Consejero Mayor de la Cámara de Cuentas de Andalucía, Excmo. Sr. D. Manuel Clavero Arévalo y Cardenal Arzobispo de Sevilla Carlos Amigo Vallejo (finalmente no compareció). El contenido de las audiencias puede consultarse en el Diario de Sesiones de la Comisión de Desarrollo Estatutario, núm. 14, de 6 de marzo de 2006.

originó fue la comparecencia del profesor Clavero Arevalo¹³⁰, quien propuso para que se contemplara en el Preámbulo del EAPA el siguiente texto: “El artículo segundo de la Constitución Española reconoce la realidad nacional de Andalucía como una Nacionalidad”. Con algunas modificaciones fue incorporada al texto. Ello da una somera idea de las aportaciones que los ciudadanos, en el ejercicio de su derecho constitucional, efectuaron y con las que coadyuvaron a conformar el texto final de la Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

Se produjo, igualmente, una circunstancia digna de resaltar para comprender la dimensión que al concepto ciudadano dieron los Ponentes del EAPA. En la sesión de 25 de enero de 2005, compareció el Presidente de la Asociación de Ecuatorianos de Andalucía. Es decir, se dio oportunidad de efectuar aportaciones a ciudadanos que no ostentan la condición jurídica de ciudadanos españoles.

¹³⁰ DSPA-Comisión de Desarrollo Estatutario, núm. 14/VII Legislatura, de 6 de marzo de 2006, p. 80.

7 | OTROS MODOS DE PARTICIPACIÓN

7.1. LAS ENCUESTAS, LOS GRUPOS DE TRABAJO Y LOS FOROS DE PARTICIPACIÓN

Alba Bastarrechea señala, al estudiar el impacto de las nuevas tecnologías en la función legislativa, que “el Parlamento pueda actuar no sólo como emisor de información, sino también, a través del correo electrónico o de la creación de foros de debate, como receptor de mensajes que puedan ser remitidos desde la ciudadanía al Parlamento como institución, a los grupos parlamentarios o a los Diputados. También, y en el ámbito de iniciativas de mayor calado, sería importante abrir plazos de vigencia de foros de debate en los que se pueda participar, debatir on line y dejar opiniones, ideas o mensajes”¹³¹.

El artículo 78 de la LO 2/2007, proclama que corresponde a la Junta de Andalucía la competencia exclusiva para el establecimiento del régimen jurídico de encuestas, audiencias públicas, foros de participación y cualquier otro instrumento de consulta popular. Todos ellos son instrumentos susceptibles de ser utilizados por los ciudadanos para participar en los asuntos públicos y en consecuencia en la elaboración de las leyes.

¹³¹ DE ALBA BASTARRECHEA, Esther: “El impacto de las nuevas tecnologías en las funciones legislativas y de control”, en *II Jornadas Parlamentarias de la Asamblea de Madrid: Parlamento y Nuevas tecnologías*, Asamblea de Madrid, Madrid 2002, p. 39.

En los trámites administrativos y parlamentarios, los ciudadanos no tienen capacidad, por sí mismos, de iniciar el procedimiento de participación. Habrá de ser la Administración quien utilizando estos instrumentos dé cabida a los ciudadanos a expresar sus opiniones que, por supuesto, no tienen vinculación jurídica alguna para el órgano gubernamental.

Por su mayor importancia en el ámbito parlamentario, cabe destacar, los Grupos de Trabajo y las Ponencias de Estudio. El artículo 53 del RPA establece la posibilidad de crear por el Pleno del Parlamento de Andalucía, Comisiones de Estudio a propuesta de la Mesa y previo parecer favorable de la Junta de Portavoces. Tendrán por objeto el estudio de cualquier tema sin sujeción alguna y en ellas podrán comparecer los ciudadanos para efectuar sus aportaciones. En consecuencia, el estudio de algún asunto podrá desembocar en la inclusión, en el dictamen que se elabore para su elevación a la aprobación por el Pleno, de propuestas legislativas.

Por su parte, el artículo 54 RPA, habilita la creación de Grupos de Trabajo o Ponencias de Estudio que se constituirán en el seno de una Comisión, necesariamente, Permanente Legislativa. Al igual que en el caso anterior elaborarán un dictamen que será debatido en Pleno, considerando la importancia del asunto. Igualmente, podrán participar los ciudadanos y las recomendaciones con las que concluyan serán susceptibles de incluir propuestas de modificaciones de leyes en vigor o de articulación de otras nuevas.

En la VII Legislatura del Parlamento de Andalucía se han creado varios Grupos de Trabajo, entre ellos el de violencia de género, que concluyó, tras la participación de numerosos expertos y asociaciones ciudadanas vinculadas con el asunto, en la necesidad de elaborar un texto legal para dar cobertura jurídica a las medidas de protección a las mujeres víctimas del maltrato.

Las encuestas y los foros de participación son dos instrumentos, al igual que los anteriormente expuestos, mediante los que se puede recoger el caudal de participación de los ciudadanos. La Comunidad de Cataluña es la única entidad Autónoma que ha desarrollado una ley al respecto. La Ley Catalana 23/1998, reguló en el ámbito de su competencia exclusiva las estadísticas de Cataluña. Texto que fue modificado en virtud de la Ley catalana 23/2003. La principal variación consistió en introducir una nueva redacción al artículo 5, en el sentido de considerar que son también estadísticas de la Generalidad las que “proporcionan información sobre las opiniones de los habitantes de Cataluña sobre la realidad... política y social de Cataluña;... en cuestiones éticas, morales, sociales, ideológicas, políticas, comunitarias y electorales...”. Para acceder a esta categoría han de ser declaradas como tales por alguna de las vías

que establece la Ley y tendrán la consideración de “estudios de opinión de interés de la Generalidad”.

En los cuatro instrumentos los denominadores comunes son, en primer lugar que se hallan fuera del procedimiento propiamente dicho de elaboración de las normas, no obstante, bien en el preinicio o postlegem tienen la virtualidad, en segundo lugar de proporcionar información y opiniones a los órganos representativos que constitucional y estatutariamente tienen la competencia de legislar. Por tanto estos elementos pueden tener la consideración de iniciativa legislativa popular indirecta. Nadie duda que si ante un problema concreto se encuesta a los ciudadanos y estos emiten una opinión mayoritaria en el sentido de demandar la regulación legal de un asunto, el representante podría verse impelido a formular un proyecto de norma, con lo que se habría iniciado el procedimiento legislativo a través de la información que proporciona una encuesta de opinión. Los ciudadanos en el ejercicio de su libertad de opinión la habrán expresado y, consecuentemente, habrán ejercido su derecho a participar en los asuntos públicos legislativos.

7.2. NUEVAS TECNOLOGÍAS

Las nuevas tecnologías de la información y la comunicación han abierto unas posibilidades infinitas de intercomunicación, o en palabras de Aguiar de Luque “resulta ya tópico decirlo, el progreso tecnológico, en particular las comunicaciones, ofrece unas posibilidades inagotables a la participación de los ciudadanos en los procesos de adopción de aquellas decisiones que les atañen”¹³². El sistema tiene unas características que lo hacen idóneo como instrumento político¹³³, dada su capacidad ilimitada de expansión, la flexibilidad de sus conexiones, su interactividad, la compatibilidad entre el individualismo y la sociabilidad, dimensión que facilita la organización de los participantes en función de los criterios que se determinen como necesarios en su uso aplicado a los procesos de toma de decisiones políticas.

Estamos, en palabras del profesor Castell¹³⁴, en la “sociedad red”. Por ilustrativas, reproducimos literalmente sus palabras: “Me imagino que alguien podría decir: ¿Por

¹³² AGUIAR DE LUQUE, Luis: “El ciudadano como sujeto de relaciones parlamentarias”, en *Instituciones de Derecho Parlamentario*, Parlamento Vasco, Vitoria 2001.

¹³³ MARTÍN MATEO, Ramón: “Democracia directa, democracia virtual”, en *Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 6, Cortes Valencianas, Valencia 1998, p. 238.

¹³⁴ CASTELLS, Manuel: *La sociedad de la información*, Vol. 3, Alianza, 1996-2000.

qué no me deja usted en paz? ¡Yo no quiero saber nada de su Internet, de su civilización tecnológica, de su sociedad red! ¡Lo único que quiero es vivir mi vida! Muy bien, pues si ese fuera su caso tengo malas noticias para usted: si usted no se relaciona con las redes, las redes sí se relacionan con usted. Mientras quiera seguir viviendo en sociedad, en este tiempo y en este lugar, tendrá usted que tratar con la sociedad red”.

Aplicado a las relaciones entre los ciudadanos y las instituciones productoras de legislación se abre un nuevo mundo de perspectivas casi ilimitadas, el cambio fundamental que las nuevas tecnologías aportan al diseño del escenario político es el que se deriva de su capacidad para reforzar los instrumentos de democracia directa y participativa, así como para intensificar las relaciones entre los representantes y los ciudadanos. Las nuevas tecnologías permiten hacer porosa y permeable la acción política¹³⁵. Su principal virtud se deriva de la ruptura que produce en las barreras que la distancia producía entre unos y otros, ciudadanos y representantes, hasta ahora utilizada como argumento a favor de la representación y de cuanto de ella se deriva. Las nuevas tecnologías hacen que no exista ninguna distancia, al menos teórica, entre ambos. Los ciudadanos pueden comenzar a percibir que si persiste esa distancia ya no será por barreras materiales sino por voluntad política. No obstante conviene no perder de vista que las nuevas tecnologías no son una alternativa real al modelo de democracia representativa. Al menos desde aquí no se propugna esto, lo que sí se sostiene es que orilla muchas de las dificultades de la participación de los ciudadanos.

En este contexto, tiene un cierto desarrollo en el ámbito de la actuación ejecutiva de la administración pero escasa o nula en la perspectiva parlamentaria. Y ello, a pesar de que estas innovaciones se transmitan eficazmente a los ciudadanos con la finalidad principal de acercarles la institución parlamentaria que los representa y de facilitarles a su vez el acceso a la misma. De ahí la necesidad de utilizar las nuevas tecnologías, no como un fin sino como un instrumento, y utilizarlas para estos y otros objetivos. Las posibilidades que se abren con las nuevas tecnologías comienza a ser importantes, por ejemplo, el proceso de participación fomentado por el Parlamento Europeo y que llevó a una amplia participación ciudadana, a través de grupos y asociaciones, en la elaboración de la Carta Europea de Derechos, que finalmente se aprobó formando parte del Tratado de Niza.

¹³⁵ TUDELA ARANDA, José: “Iniciativa legislativa popular y desarrollo de las nuevas tecnologías”, en *II Jornadas Parlamentarias de la Asamblea de Madrid: Parlamento y nuevas tecnologías*, Comunidad de Madrid, Madrid 2002, p. 110.

Hoy es común a todas las Cámaras, tanto estatales como autonómicas, acceder vía Internet a la actividad parlamentaria. Por ejemplo la Cámara vasca, mediante el proyecto “Zabalik”, remite a todos los sujetos que considera que pudieran estar interesados los documentos o iniciativas parlamentarias que se tramitan para fomentar la participación de estos.

A este respecto convendría advertir de las posibilidades que se presentan, en lo que aquí hemos venido estudiando. Desde la perspectiva de la iniciación del procedimiento, la figura jurídica más acorde sería el Derecho de Petición. La utilización de los medios informáticos lo prevé tanto la Ley 30/1992, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común como la Ley Andaluza 9/2007, de la Administración de la Junta de Andalucía, esta última en su artículo 7 habilita expresamente la utilización de los medios telemáticos como forma de comunicación entre los ciudadanos y la Administración de la Junta de Andalucía, de la que el Parlamento también forma parte, a tenor de lo previsto en el artículo 99 de la Ley Orgánica 2/2007, de Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía. Sería necesario que se habilitara un Registro Público de Peticiones de Propuestas Legislativas, tanto en el ámbito de la Administración como en el Parlamento, para que una vez estudiada por unos y otros fuera susceptible de iniciar un proyecto o una proposición de ley, dependiendo del sujeto.

Otro tanto debería suceder en el escalón procedimental de las aportaciones de enmiendas. Hemos visto como en el ámbito administrativo, que aquí hemos denominado negociación, son llamados a participar los grupos en los que los ciudadanos se integran. Mediante el uso de las nuevas tecnologías y con las garantías que se consideren, por ejemplo la inscripción en un registro previo, los ciudadanos puedan de manera efectiva participar presentando enmiendas o proposiciones de textos a los anteproyectos legislativos, inmediatamente antes de que el anteproyecto sea aprobado por el Consejo de Gobierno y se inicie su remisión a los órganos que deben informarlo para que de nuevo el Consejo de Gobierno se pronuncie.

De la misma forma en el ámbito parlamentario para que, una vez aprobado el proyecto o la proposición por el Pleno y remitido a la Comisión dictaminante, durante el plazo en el que comparecen los agentes sociales, inmediato a la presentación de enmiendas, los ciudadanos por vía telemática puedan ejercer su derecho a participar. Como garantía, igualmente, deberían estar inscritos en un registro. Las solicitudes presentadas serían objeto de estudio por la Ponencia que necesariamente debería tenerlas en cuenta en su informe, incorporando un apartado donde se detalle aquellas presentadas y el desglose de las incorporadas y las no tenidas en cuenta. La Comisión permanente legislativa que deba estudiar el Informe de la Ponencia las examinará y

se pronunciará sobre las mismas, haciéndolas públicas mediante el Diario de Sesiones de la Comisión.

Con relación a la iniciativa legislativa popular bien pudiera aprovecharse las potencialidades que ofrecen las nuevas tecnologías para dar a conocer la iniciativa y que los ciudadanos se puedan sumar a la misma, de forma que las firmas necesarias para su presentación puedan ser recabadas por esta vía, como ya prevé el artículo 7 de la LO 3/1984, Reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular, pero no así la Ley Andaluza 5/1988, lo que en una futura revisión del texto legal habría de incluirse.

Todo esto, en el estado actual del uso de las tecnologías, plantea algunas reservas: a) para que pudiera ser efectivo y democrático requeriría que todos pudieran hacer efectivo el derecho jurídico a participar. No serviría que sólo el 40% de la población tuviera la probabilidad real de conectarse, antes habría que arbitrar un método que lo hiciera extensivo a todos los ciudadanos en posesión de los derechos que le habilitan al efecto. Y b) la capacidad de uso de las tecnologías por el total de la población. Esther de Alba¹³⁶ lo plantea como un riesgo: “no todo el mundo tiene la capacidad de decisión sobre asuntos públicos complejos en los que el conocimiento de datos científicos y tecnológicos no está al alcance del público en general”. Debemos coincidir en la precaución pero, no obstante, si universalizáramos esta afirmación sólo determinadas élites en posesión de conocimientos precisos estarían en disposición de participar, pero además sólo en aquellos aspectos en los que su conocimiento les confiere competencia, de manera que con esa hipótesis todo podría sufrir un bloqueo, porque ¿quién decide la competencia de los participantes?. Quizás podemos estar más de acuerdo con los problemas que apunta Peces Barba¹³⁷, para quién con el uso de las nuevas tecnologías puede haber cierto riesgo en la existencia del Parlamento y en la de los partidos políticos, instituciones que para él son la esencia de la democracia. Aún más, señala que “la consulta fría y distanciada dificultaría el debate, el intercambio de opiniones, y la democracia política dejaría de ser una democracia comunicativa, como sueña Habermas, entre otros”. Lo que ocurre es que Peces Barba confronta democracia tecnológica con democracia y lo que aquí venimos sosteniendo no es eso sino el uso de las nuevas tecnologías, fundamentalmente Internet, para facilitar el derecho fundamental a la participación política.

¹³⁶ DE ALBA BASTARRECHEA, op. cit., p. 40.

¹³⁷ PECES BARBA, Gregorio: “Los derechos fundamentales de naturaleza política y las nuevas tecnologías”, en *II Jornadas de Parlamentarias de la Asamblea de Madrid: Parlamento y nuevas tecnologías*, Comunidad de Madrid, Madrid 2002, p. 155.

8 | CONCLUSIONES

El marco en el que este trabajo ha pretendido desenvolverse coincide con lo que el Marqués de Condorcet sostenía acerca del sistema político deseable, “aquel en el que tiene cabida el máximo de participación directa compatible con una Constitución representativa”¹³⁸.

La Constitución española configura el pluralismo político como la base constitutiva del Estado democrático, instrumentalizando su representación a través de los grupos políticos. Es obvio que los partidos políticos expresan el pluralismo político y son instrumento para la participación política. Pero constitucionalmente no son los únicos elementos, o no deberían serlo, que permiten la actividad política ciudadana. Las instituciones políticas partidistas han sufrido un deterioro en la percepción ciudadana, lo que añadido a su carácter generalista, hace preciso que “la participación de la ciudadanía, individualmente considerada o a través de determinados colectivos [de forma genérica movimientos sociales] empiece a afianzarse como una alternativa a los mecanismos clásicos de representación política”¹³⁹.

¹³⁸ Citado por OLIVAR ARAUJO, Joan: “El Referéndum en el sistema constitucional español”, en *Revista de Derecho Político*, núm. 29, UNED, Madrid 1989, p. 119.

¹³⁹ SALAZAR BENÍTEZ, Octavio: “El Derecho de Asociación en el Sistema Constitucional Español”, en *Panorámica de la Participación Ciudadana*, Consejo Provincial de Participación Ciudadana, Córdoba 2000, p. 23.

La conexión de los preceptos 9.2 y 23.1 CE fundamenta la democracia participativa de los ciudadanos en los procedimientos de producción legislativa, prevalece el modelo representativo, a cuya virtud los ciudadanos otorgan a las Cámaras parlamentarias la capacidad exclusiva de aprobar las normas, aunque abierto, no obstante, a la posibilidad de que la ciudadanía pueda intervenir en determinados momentos procedimentales.

En este marco, los escasos mecanismos de participación constitucionalmente regulados se han visto encorsetados por el despliegue legislativo que de ellos se ha hecho. No obstante, la Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía (EAPA) representa un nuevo avance en los instrumentos de concurso ciudadano. Aunque habrá de esperarse la regulación legislativa que la Cámara andaluza haga de los preceptos estatutarios para determinar su extensión. De ello se desprende una descripción general que enfatiza los avances que producen los textos del bloque constitucional, en el sentido participativo, aunque queden matizados posteriormente por las leyes que los desarrollan.

Desde diversos sectores políticos, sociales y del conocimiento se viene argumentando la necesidad de una limitada reforma de la Constitución española. La sociedad que alumbró nuestra vigente Carta Magna ha sufrido una enorme transformación, es hoy una sociedad democráticamente madura que se desenvuelve en circunstancias políticas y sociales radicalmente distintas. En consecuencia, cabría propugnar que en la futura modificación constitucional se diera cabida a nuevas formas de ejercer una ciudadanía responsable acorde con las nuevas relaciones sociales que estructuran la sociedad actual. Se puede argumentar que no es preciso reconocer en el texto constitucional nuevas fórmulas y que bastaría con interpretar de manera amplia el artículo 23 CE. Ello no parece suficiente, pues como hemos visto el desarrollo constitucional y la jurisprudencia del TC han sido muy restrictivos al respecto. Asuntos como la iniciativa legislativa popular que desemboca en un pronunciamiento directo de los ciudadanos podrían ser retomados, sobre todo en espacios geopolíticos como las Comunidades Autónomas.

El poder público, al adoptar sus decisiones en el ejercicio de su legítima representación, no es totalmente libre, en las sociedades actuales tiene que escuchar a los ciudadanos. Ningún gobierno democrático ejerce su actividad de espaldas a la ciudadanía que, por otra parte, cuenta cada vez con más canales de información sobre la actividad de los gobernantes. En ocasiones se ve impelido a llamar a los ciudadanos a participar para lo que se establecen cauces que subjetivizan el derecho ciudadano a implicarse en los asuntos públicos. En otras es la ciudadanía misma, la que política y jurídicamente tiene la habilitación, como sujeto de derecho, para participar directamente sin la apelación a hacerlo de los órganos representativos.

La ley general y abstracta ha cedido terreno a favor de un nuevo tipo de norma más específica, que por sus características es imprescindible que cuente con el concurso ciudadano en el procedimiento de su elaboración. La negociación como integración de intereses es una parte fundamental del resultado a que se llega en la ley singular que impera en la producción legislativa actual. La cuestión es que la actual regulación jurídica procedimental no garantiza suficientemente la aportación ciudadana. Y aunque en el ámbito de la Administración se ha avanzado algo, en el parlamentario está estancado, si no desfasado.

A este respecto parece oportuno propugnar la elaboración de una ley de participación ciudadana en Andalucía que partiendo de las previsiones estatutarias, aborde en su articulado la presencia de la ciudadanía en el procedimiento de elaboración de las leyes. Entre otras cuestiones, deberían formar parte del debate, al menos las siguientes:

1. Contemplar a todos los ciudadanos, sin restricciones, como sujeto de derecho habilitado para acceder a:
 - i) Todas las personas con residencia en Andalucía al ejercicio de iniciativa legislativa mediante el derecho de petición.
 - ii) Todos los ciudadanos, sin límite de inscripción en el censo electoral, mayores de 16 años para ejercer el derecho de iniciativa legislativa popular.
 - iii) Todos los ciudadanos, individual o colectivamente considerados, a mecanismos reglados de participación efectiva en el procedimiento de elaboración de los proyectos o proposiciones de ley, tanto en el ámbito parlamentario como en el administrativo.
 - iv) Todos los ciudadanos, sin límite de inscripción en el censo electoral, mayores de 16 años para ejercer el derecho de iniciativa de consulta popular sobre cuestiones de interés general en materias autonómicas o locales y que necesariamente incluya el pronunciamiento sobre determinados textos legislativos.
2. La no existencia actual de expresa regulación constitucional e incluso estatutaria, a la luz de la doctrina y la jurisprudencia, no debería ser óbice para que la Comunidad Autónoma andaluza establezca nuevos elementos de participación ciudadana. Este nuevo o modificado instrumento siempre sería desarrollo del artículo 23.1 CE y del artículo 30 EAPA. Es una cuestión de voluntad política llevar hasta sus máximos límites el concurso de los ciudadanos en los asuntos públicos.

Aplicando un esquema clasificatorio a los vigentes elementos constitucionales participativos que inciden en la elaboración de las leyes, se ha obtenido una división tripartita, representativos (elección de los representantes que deciden sobre los textos legislativos), directos (referéndum y consultas populares) y participativos (derecho de petición e iniciativa legislativa popular) a los que aquí se ha sumado tanto el concurso ciudadano en los ámbitos administrativo y parlamentario como otros elementos indirectos de participación. Con respecto a los cuales se extraen las siguientes conclusiones críticas:

a) *Consultas populares y referéndum.*

El Tribunal Constitucional ha señalado en diversas sentencias, entre otras (STCs 63/1978 FJ5 y 119/1995), que las posibilidades de participación directa de los ciudadanos en los asuntos públicos mediante consulta popular, son las previstas en los artículos 92, 149.1.32, 151.1, 152.2, 167.3 y 168.3. Por su parte el vigente Estatuto de Autonomía para Andalucía regula en sus artículos 78, 111.3 y 117.4 las consultas populares.

La Constitución no contempla la iniciativa legislativa popular que desemboca en el pronunciamiento del cuerpo electoral mediante referéndum. Ni los referéndums que confirman o derogan textos legislativos. Luego la ciudadanía andaluza, parte integrante de la española, tiene proscrito pronunciarse mediante estos procedimientos sobre textos legislativos.

No obstante sí puede ser consultada con carácter facultativo y no vinculante (aunque la no vinculación es relativa, ya que la efectiva vigencia de la cláusula constitucional de Estado democrático, haría impensable una situación en la que consultado el soberano el legislativo decidiera en sentido contrario a su pronunciamiento) sobre leyes en virtud del artículo 92 CE. Ello puede ser así dada la ambigua redacción, “decisiones políticas de especial trascendencia” que induce a interpretarlo traducéndolo a actos y a normas.

Sin embargo puede claramente pronunciarse sobre textos normativos, integrantes del bloque constitucional, en virtud de los preceptos 151 y 152 CE, y 167 y 168 CE. Aunque en ningún caso tenga habilitado la posibilidad de iniciarlos.

Existen diferencias singulares entre los referendos estatutarios (151 y 152 CE) y los constitucionales (167 y 168 CE), respecto de las consecuencias del pronunciamiento ciudadano, que conviene señalar y que la futura reforma constitucional debiera abordar. Equipara los mecanismos de sustanciación de estos plebiscitos con los

electorales para designar representantes, y en consecuencia en el procedimiento de reforma de la Constitución la circunscripción electoral es única y comprenden el conjunto del Estado. Su sentido afirmativo o negativo es de todos los electores del Estado. No cabe interpretar que si una provincia o grupo de provincias no lo ratifica, automáticamente quede fuera del mismo. Es lógico porque de ser así se podría estar ante unas consecuencias segregacionistas. Por otra parte imposible en virtud del art. 2 CE. En el caso del referéndum estatuyente, mientras no se cierre el procedimiento constitutivo de Comunidades Autónomas, se requiere la aprobación del proyecto, por el voto afirmativo de la mayoría absoluta, en todas y cada una de las provincias que aspiran a convertirse en Comunidad Autónoma. Si la posible explicación ante esta cautela constitucional es el caso del País Vasco y Navarra, esta ya se encuentra resuelta expresamente a través de la Disposición Transitoria Cuarta CE. Recordemos las consecuencias de esta previsión constitucional en el caso del referéndum andaluz del 28 de febrero de 1980 y la complicada solución que necesitó el que en una provincia no se alcanzara la mayoría cualificada requerida. Este requisito pudo haber provocado que el número de Comunidades Autónomas hubiera sido superior a las 17 actuales. Solución contraria a la que se pretendía.

No es el caso del referéndum de reforma de los Estatutos autonómicos, dado que en el art. 152.2 CE la referencia se efectúa a los electores inscritos en los censos correspondientes. Pero en uno y otro supuesto debería explicitarse que la circunscripción electoral es única y comprende la totalidad del territorio de la Comunidad.

Otro elemento que debe corregir la reforma constitucional es el contenido del artículo 151.2.4. En él se dice que el proyecto debe ser aprobado por la mayoría de los votos válidamente *emitidos*. Lo que lleva necesariamente a sumar a los votos negativos los que lo son en blanco. Como desde algunos sectores se ha pretendido interpretar el resultado del referéndum, celebrado el 18 de febrero de 2007, de ratificación de la Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía. Por tanto, el término “emitidos”, debe modificarse por otro que exprese con claridad que se trata de la relación entre votos a favor y en contra.

La Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía ha vuelto a dejar fuera de los sujetos habilitados para iniciar su reforma a la iniciativa ciudadana. Aún así, indirectamente, pudiera llegar a sustanciarse una iniciativa ciudadana de reforma del Estatuto. El artículo 117.4, incluyendo una gran novedad, prevé que el Presidente podrá proponer por iniciativa propia o a solicitud de los ciudadanos, la celebración de consultas populares en el ámbito de la Comunidad, sobre cuestiones de interés general en materias autonómicas. Es importante observar que el Parlamento queda excluido de esta iniciativa. Nada en principio impide que cumpliendo los requisitos jurídicos necesarios un grupo de andaluces

inste la celebración de una consulta que verse sobre cualquier texto legislativo o la modificación del propio Estatuto, o es que, acaso, la reforma de nuestra máxima norma autonómica no estaría comprendida dentro del indeterminado “cuestiones de interés general”. Ítem más, la regulación de las modalidades de consulta para asuntos de especial importancia para la Comunidad se encuentra recogida en el art. 111 EPA bajo la rúbrica “la iniciativa legislativa”, en su apartado 3 prevé que una ley las desarrollará. Se debe entender que el legislador ha querido establecer alguna relación entre la iniciativa legislativa y las consultas populares, de otro modo el punto tercero lo podría haber codificado en otra ubicación. Esta gran puerta a la participación de la iniciativa ciudadana en el Estatuto, debería quedar abierta y no entreabierta en su futuro desarrollo legislativo.

b) *Derecho de Petición.*

Derecho de participación de la ciudadanía en la elaboración de las leyes habilitado en virtud de los artículos 29.1 CE y 77.1 CE y por el art. 30.1.d) del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

La exposición de motivos de la Ley Orgánica 4/2001, que desarrolla el precepto constitucional, entre otras cuestiones sostiene que no debe pensarse que el Derecho de Petición es un derecho menor, pues en el momento actual entronca de manera adecuada con las tendencias mayoritarias que proclaman una mayor participación de los ciudadanos. En ese sentido, interesa aquí en su proyección a través del cual los ciudadanos proponen la adopción de una medida de carácter legislativo.

Hay que reconocer el paso dado por la LO 4/2001 en favor de la profundización de la ciudadanía, al establecer en su artículo 1 que este derecho lo puede ejercer cualquier persona natural o jurídica, prescindiendo de su nacionalidad.

Por su naturaleza es quizá el único instrumento verdaderamente a través del cual el ciudadano, individualmente considerado, puede ejercer su derecho fundamental de participación legislativa. En los demás elementos prima el concurso de la ciudadanía en su cualidad asociativa. De hecho en el Estatuto de Autonomía para Andalucía el artículo 113, bajo la rúbrica, participación ciudadana en el procedimiento legislativo, se expresa “Los ciudadanos, a través de las organizaciones y asociaciones en que se integran... participarán en el procedimiento legislativo”. Es decir, no el ciudadano sino los ciudadanos en su proyección colectiva.

La Comunidad andaluza no lo ha tenido explícitamente regulado hasta la reciente reforma del Estatuto. Aunque ello no ha sido óbice para que se ejerciera ante el

Parlamento. El Tribunal Constitucional en su jurisprudencia ampara el ejercicio del derecho de petición ante cualquier administración, lo tenga o no regulado. Recordemos que estamos ante un derecho fundamental de todos los españoles. Si en el futuro decidiera la Junta de Andalucía desarrollarlo en una ley andaluza, debería considerar su máxima amplitud para que efectivamente deje de ser un “derecho menor”.

c) *Iniciativa Legislativa Popular.*

La iniciativa es un derecho reconocido constitucional y estatutariamente y no sólo un mero instrumento para que los ciudadanos se involucren en las decisiones que toma la Administración dependiendo de que los representantes estimen conveniente utilizarlo o no. En nuestro ordenamiento jurídico se considera a la iniciativa legislativa popular como un cauce para la realización del derecho fundamental a la participación del artículo 23.1 CE, articulándose como facultad reconocida a los ciudadanos de impulsar el procedimiento legislativo. El Tribunal Constitucional en su jurisprudencia así lo ha definido en numerosos pronunciamientos.

A pesar del más que prudente uso que los ciudadanos han hecho de la iniciativa legislativa popular, el legislador en su desarrollo ha adoptado excesivas precauciones, alguna de las cuales deberían ser modificadas.

La primera de ellas es la concepción del sujeto del derecho. La CE prevé en su artículo 87.3 que una ley regulara las formas de ejercicio y requisitos de la iniciativa popular. La Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 4/2006, expresa que la Constitución prevé la participación directa de los ciudadanos en el proceso de producción normativa, configurando al pueblo como sujeto de la iniciativa legislativa. Pues bien, todo lo anterior se transmuta en el artículo 1 de la Ley Orgánica 4/2006, para definir como sujeto a los ciudadanos españoles mayores de edad que se encuentren inscritos en el censo electoral. Es decir ya no es el pueblo, ni siquiera los ciudadanos, son los electores el sujeto del derecho. No se encuentra la necesidad de excluir a una proporción importante de personas de un derecho que es sólo de iniciativa, si no es por el afán de restringir el concurso ciudadano a favor del parlamentarismo representativo donde los partidos políticos juegan un fundamental papel. El legislador catalán lo ha resuelto habilitando como sujetos a todos los ciudadanos mayores de 16 años, incluidos los inmigrantes con residencia legal en Cataluña.

Una segunda cuestión es el papel que juega la Comisión Promotora de la iniciativa. Tiene vetado, en la regulación estatal y también en la andaluza, su participación en el Pleno donde se debate la iniciativa. Aquí el camino a seguir pudiera ser el del Parlamento aragonés donde la Comisión Promotora tiene un activo papel, no ya sólo

interviniendo en el Pleno de la Cámara, sino retirando la iniciativa si esta ve desvirtuado su objeto como consecuencia de enmiendas que introduzca la tramitación parlamentaria.

Otro asunto, éste de carácter técnico aunque con consecuencias importantes, es la previsión que efectúa el apartado e) del artículo 5 de la Ley Orgánica 3/1984, modificada por la Ley Orgánica 4/2006; en el caso de Andalucía el art. 4.2.d) de la Ley 5/1988, sobre la inadmisión de la iniciativa cuando sea reproducción de otra de contenido igual o sustancialmente equivalente *presentada* durante la legislatura. Ahora bien la presentación de una iniciativa no presupone su tramitación y debate. Con la actual redacción la simple presentación invalida la posibilidad de presentar una nueva con similar contenido. El término *presentada* debiera ser sustituido por *debatida*, ya que este caso sí produce un posicionamiento de la Cámara, cuestión que es la que se pretende regular para evitar que el Parlamento debata una y otra vez sobre una misma materia.

El uso de las nuevas tecnologías puede ser un buen instrumento, tanto de información como de adhesión, para el procedimiento de la iniciativa legislativa popular. Elemento que debiera prever una futura modificación de la ley andaluza.

La puerta que ha abierto el Estatuto de Autonomía para Andalucía para la iniciativa ciudadana en la propuesta para el desarrollo de las consultas populares puede utilizarse para introducir en la legislación andaluza la figura de la iniciativa legislativa popular que desemboca en un pronunciamiento final mediante consulta popular. No se propone aquí que todas las iniciativas ciudadanas finalicen así, pero sí que con determinados filtros se abra esa innovadora posibilidad en la legislación actual.

d) *La elaboración de los textos legislativos (ámbitos administrativo y parlamentario).*

La cuestión planteada es si realmente es necesaria la participación ciudadana ante unos órganos decisorios que tienen toda la legitimidad en virtud del mandato representativo. Se sostiene una apuesta positiva con el propósito de obtener un incremento de legitimidad y sobre todo un mayor grado de aceptación de la norma. En consecuencia, desde esa perspectiva el procedimiento deviene central. En él la negociación y la integración de intereses son los elementos que determinan el proceso.

Como derivación de la anterior posición se han de tener en cuenta dos necesidades, una material y otra jurídica. Del lado material se argumenta que en momentos de crisis de la institución parlamentaria y en una sociedad compleja, la distancia entre representantes y representados requiere de una aproximación por la vía de la partici-

pación de éstos, con ello se gana en legitimidad lo que remite al grado de aceptación de la realidad traducida en norma. Ítem más, se otorga a los afectados la oportunidad de defender sus derechos e intereses potencialmente afectados por la norma. Además, provee a la Administración de una información fáctica y técnica de la que a veces no dispone. En todo caso oír a los ciudadanos siempre enriquecerá la información, posibilitará la transparencia del proceso decisorio en relación con las leyes, permitirá conocer los intereses que hay en juego y quienes los defienden y fortalecerá la decisión que finalmente se adopte.

Por el lado de la necesidad jurídica, distinguimos una respuesta afirmativa en el ámbito administrativo de una negativa en la parcela parlamentaria. En el primero tanto la Constitución (art. 105.b); como el Estatuto de Autonomía para Andalucía (art. 134.a); como la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, al dejar vigente el art. 130.4 y 6 de la Ley de Procedimiento Administrativo (LPA); como la Ley 50/1997, del Gobierno; como la Ley 6/2006, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, prescriben la necesidad de la participación ciudadana en el procedimiento de elaboración de las disposiciones que les afecten. Parte de la doctrina jurídica sostiene que en el caso de las leyes autonómicas la omisión de este trámite haría que la ley deviniera inválida. Posición sustentada en que el artículo 130.4 y 6 de la LPA son de naturaleza básica y afecta a todas las Administraciones. En el caso del Estado, la aprobación de la ley, del mismo rango que la LPA, convalidaría el vicio. En el supuesto de las Comunidades Autónomas, que lógicamente no cuentan con esa posibilidad, la ley dictada desembocaría en su invalidez.

Con relación al ámbito parlamentario, ni la Constitución, ni el Estatuto de Autonomía para Andalucía, ni los Reglamentos del Congreso, Senado o Parlamento de Andalucía imponen a las Cámaras el deber de propiciar la participación en el procedimiento legislativo. En todo caso la participación ciudadana, mediante la figura de la audiencia, es siempre facultativa y de carácter informativo.

No obstante todo lo anterior, la realidad es que el concurso ciudadano se produce, (en las Tablas 4 y 5 del Anexo se describe la llamada a la participación en algunas de las leyes aprobadas en la VII Legislatura del Parlamento andaluz). Como ha quedado demostrado algunos de los participantes han adquirido el papel de actores políticos con capacidad para representar demandas sociales e influir en las decisiones de los asuntos públicos, características que definen a estas nuevas élites que sin pertenecer, estrictu sensu, al ámbito político han terminado por desempeñar una función política esencial.

Ahora bien, la cuestión ya no debe ser si existe necesidad jurídica o no de la presencia ciudadana, sino que producida ésta se obtengan los resultados pretendidos. Se han distinguido dos ámbitos con resultados distintos en cada uno de ellos. Se sostiene que es en el tramo del procedimiento que se sustancia en el ejecutivo donde se produce la negociación. Es en él, cuando se está fraguando el texto articulado, el momento en el que el departamento administrativo que elabora el anteproyecto llama a los ciudadanos, a través de los agregados que los asocia a discutir sobre la medida legislativa, además de formalmente en cumplimiento de la legislación a que formulen su opinión y sus propuestas. Realmente sí parece que aquí la ciudadanía participa y obtiene resultados su concurso.

En el ámbito parlamentario se denomina audiencia informativa a la presencia de la ciudadanía en el procedimiento. En términos generales tiene carencias que deberían corregirse. La Asamblea representativa, sede del pluralismo político, parece no actualizar sus modos de actuación en lo que a la participación de la ciudadanía se refiere, al menos formalmente, antagónica de la democracia directa y participativa, se la puede calificar sin ambages de obsoleta en cuanto a los mecanismos participativos en sus procedimientos legislativos. Aunque, como se apuntó más arriba, jurídicamente no tiene ninguna necesidad de atender la presencia ciudadana en el procedimiento de elaboración de las leyes.

Se apuntan algunas correcciones que con carácter de mínimos pudieran efectuarse. Es así que se debería modificar, en primer lugar, el carácter de potestativo a obligatorio de la llamada a los ciudadanos a expresar su parecer. En segundo lugar, para garantizar el pluralismo debiera reglamentarse que todos los grupos dispongan de un número mínimo de agrupados ciudadanos a los que convocar. Éstos para garantizar la adecuación de su afectación por la norma, en tercer lugar, debieran estar inscritos en un registro con indicación del objeto de su asociación. Con el propósito añadido de que su presencia no sea utilizada para otros intereses políticos distintos a la función que debe cumplir su llamamiento. En cuarto lugar, si formulan propuestas al texto, éstas no deben estar supeditadas a que un grupo parlamentario tenga a bien incorporarlas en sus enmiendas. Sus proposiciones deben añadirse al informe de la Ponencia, para posteriormente ser votadas en el Dictamen de la Comisión. Momento en el que los grupos parlamentarios se posicionan sobre ellas. Se ganaría en claridad y transparencia. Finalmente, cuando la propuesta legislativa adopte la figura de proposición de ley, es decir a iniciativa de los Diputados, tendría que serle de aplicación un procedimiento similar al que tiene lugar en el ámbito administrativo. Al efecto se evitaría la tentación del ejecutivo, utilizando su mayoría parlamentaria, de sustraerse a los trámites que debe sustanciar en la elaboración del proyecto legislativo.

Un modelo participativo, a tener en cuenta, es el producido en la elaboración del texto de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía. En él han concurrido tres aspectos procedimentales que constituyen un tipo ideal de participación de la ciudadanía en la elaboración de las leyes: a) El procedimiento se ha desarrollado íntegramente en el Parlamento andaluz. Con ello la preeminencia no la ha tenido el ejecutivo. b) En la Ponencia encargada de redactar la propuesta, y antes de la presentación de texto alguno por los grupos parlamentarios, comparecieron los ciudadanos, individualmente o mediante sus asociaciones, para efectuar aportaciones, lo que constituye un auténtico hito participativo. Con carácter general, las Ponencias constituidas en el seno de las Comisiones encargadas de dictaminar los textos legislativos, antes de elaborar su dictamen debieran crear grupos de trabajo o sesiones de comparecencia ciudadana con el mismo objeto que el que realizó la Ponencia de Reforma del Estatuto. c) Finalmente, una vez presentada la proposición de ley, se realizó otro trámite de comparecencias, esta vez ante la Comisión de Desarrollo Estatutario, para que la ciudadanía ofreciera su parecer sobre el texto propuesto y sus propuestas pudieran ser recogidas, mediante enmiendas, por los Grupos parlamentarios ante la Comisión dictaminante.

Ante todo ello no cabe sino expresar que queda mucho camino por recorrer para hacer realidad lo que expresa la exposición de motivos de la Ley Orgánica 4/2001, a propósito del derecho de petición, "...en el momento actual entronca de manera adecuada con las tendencias mayoritarias que proclaman una mayor participación de los ciudadanos, y de los grupos en que se integran, en la cosa pública, una mayor implicación en las estructuras institucionales sobre las que se asienta nuestro Estado social y democrático de Derecho".

e) *Uso de las nuevas tecnologías.*

No se propone confrontar democracia a democracia tecnológica, lo que se sostiene es el uso de las nuevas tecnologías para facilitar el ejercicio del derecho fundamental a la participación política. Constituye junto a un grupo de instrumentos (encuestas, foros administrativos y parlamentarios de participación y grupos de trabajo parlamentario), elementos de flujo de información hacia la Administración que jurídicamente regulados incidan en la producción legislativa. El Estatuto de Autonomía para Andalucía en el art. 78 habilita la competencia exclusiva a la Junta de Andalucía para establecer el régimen jurídico de encuestas, audiencias públicas, foros de participación y cualquier otro instrumento de consulta popular. De lo que se desprende la naturaleza de consulta de todos ellos.

En todo caso, tomando como herramienta a las nuevas tecnologías hay dos situaciones en las que, jurídicamente reguladas, su uso sería de gran utilidad: por una parte, en el momento procedimental, previsto en el artículo 112 del Reglamento del Parlamento de Andalucía, de audiencia informativa de los ciudadanos en los proyectos de ley, se podría abrir un periodo, en tanto se sustancian las comparecencias, para que los ciudadanos, con los requisitos de garantía que se establezcan, puedan mediante las tecnologías de la información efectuar sus propuestas y posiciones ante las iniciativas legislativas que se estén tramitando. Algunas experiencias como las llevadas a cabo por algún Ayuntamiento conjuntamente con institutos de opinión pública podrían servir de modelo.

Por otra parte, en el ámbito administrativo o parlamentario que corresponda, se tendría que propiciar que el Derecho de Petición se formule mediante el uso de las nuevas tecnologías y éste desemboque en un Registro Público de Peticiones Legislativas, donde se pueda consultar, las formuladas, sobre las materias que versan y el acuerdo adoptado acerca de las mismas. De manera que la reiterada petición sobre un mismo asunto pueda dar lugar, atendiendo a su interés general, a una iniciativa legislativa.

Para finalizar, en las páginas que anteceden se ha descrito todas aquellas posibilidades jurídicas y políticas mediante las que nuestras normas habilitan la participación de la ciudadanía. Se ha sostenido su ampliación hasta todos los límites posibles. En su contra nunca se debe admitir el mayor o menor uso que de ellos hagan los ciudadanos. Bastaría que un solo español o andaluz quisiera efectuar una aportación de índole legislativo y no pudiera, para proclamar la deficiencia en la subjetivización de los dos preceptos constitucionales el 9.2 y el 23.1 que lo sostienen y que dan sentido al Estado democrático y de pluralismo político que el artículo 1 de nuestra Carta Magna prescribe.

| ANEXO

TABLA 4. PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA FASE DE ELABORACIÓN DE LOS ANTEPROYECTOS DE LEY APROBADOS EN LA VII LEGISLATURA DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

Denominación de la Ley	Asociaciones, colectivos, entidades, etc. llamados a participar
Ley 6/2006, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía.	- No existe constancia de participación de asociaciones o entidades ciudadanas.
Ley 7/2006, sobre potestades administrativas de determinadas actividades de ocio en los espacios abiertos de los municipios de Andalucía.	<ul style="list-style-type: none"> - Confederación de Asociaciones de Vecinos de Andalucía. - Consejo de Consumidores y Usuarios de Andalucía. - Consejo Andaluz de la Juventud.
Ley 9/2006, de Servicios Ferroviarios de Andalucía.	<ul style="list-style-type: none"> - FAMP. - CEA. - UGT. - CCOO. - Consejo Andaluz de Colegios Oficiales de Arquitectos. - Colegios Oficiales de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos de Andalucía Oriental y Occidental.

	<ul style="list-style-type: none"> - Colegio Oficial de Ingenieros Industriales. - Colegio Oficial de Ingenieros de Telecomunicaciones. - Colegio Oficial de Ingenieros de Minas del Sur. - Colegio Oficial de Ingenieros Técnicos de Obras Públicas de Andalucía. - Colegio Oficial de Geólogos. - Consejo de los Consumidores y Usuarios de Andalucía.
<p>Ley 10/2006, del Instituto Andaluz de Prevención de Riesgos Laborales.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Asociación de Servicios de Prevención Ajenos. - Asociación Nacional de Entidades Acreditadas como Servicios de Prevención, Auditoras y Formativas. - Asociación de Mutuas de Accidentes de Trabajo. - Colegio Profesional de Ingenieros Industriales. - Colegio Profesional de Ingenieros Técnicos Industriales. - Colegio Profesional de Ingenieros Técnicos Agrícolas. - Colegio Profesional de Diplomados en Enfermería. - Colegio Profesional de Arquitectos. - Colegio Profesional de Aparejadores y Arquitectos Técnicos. - Colegio Oficial de Médicos. - Colegio Oficial de Ingenieros Agrónomos. - Colegio Oficial de Peritos Ingenieros Aeronáuticos. - Colegio Oficial de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos. - Colegio Oficial de Ingenieros de Minas. - Colegio Oficial de Ingenieros Navales. - Colegio Oficial de Ingenieros de Montes. - Colegio Oficial de Ingenieros Técnicos Forestales. - Universidades Públicas de Andalucía. - UGT. - CCOO. - Confederación de Empresarios de Andalucía. - Consejo Andaluz de Prevención de Riesgos Laborales.
<p>Ley 1/2007, por la que se regula la investigación en reprogramación celular con finalidad exclusivamente terapéutica.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - CEA. - CCOO. - UGT. - CSI-CSIF. - CEMSATSE (Sección Enfermería).

	<ul style="list-style-type: none"> - CEMSATSE (Sección Médica). - Sindicato Médico Andaluz. - SATSE. - Consejo Andaluz de Colegios de Médicos. - Consejo Andaluz de Colegios de Farmacéuticos. - Consejo Andaluz de Colegios de Diplomados en Enfermería. - Consejo Andaluz de Colegios de Veterinarios. - Colegio Oficial de Biólogos. - Colegio Oficial de Químicos. - Colegio Oficial de Psicólogos. - Federación Española de Enfermedades Raras. - Sociedad Española de Neurología. - Sociedad Andaluza de Endocrinología. - Coordinadora Autonómica de Trasplantes. - Asociación Andaluza contra la Fibrosis Quística.
<p>Ley 4/2007, por la que se modifica la Ley 4/1989, de Estadística de la Comunidad Autónoma de Andalucía y se aprueba el Plan Estadístico de Andalucía 2007-2010.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - No hay constancia de participación de asociaciones o entidades ciudadanas.
<p>Ley 5/2007, por la que se crea como entidad de derecho público el Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Todas las Universidades Andaluzas. - CSI-CSIF. - UGT. - CCOO. - Colegios Oficiales de Químicos de Sevilla y Huelva. - Colegio Oficial de Geólogos. - Colegio Oficial de Biólogos. - Colegio de Doctores y Licenciados en Bellas Artes y Profesores de Dibujo. - Consejo Andaluz de Arquitectos. - Consejo Andaluz de Doctores y Licenciados en Filosofía y Letras y Ciencias. - Asociación de Archiveros. - Asociación Andaluza de Bibliotecarios. - Asociación Andaluza de Documentalistas. - Asociación Española de Museólogos. - Comité de Empresa de la Consejería de Cultura.

<p>Ley 6/2007, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Consejo Andaluz de Cámaras de Comercio. - Consejo Andaluz de Universidades. - Confederación Empresarial de Comercio de Andalucía. - Federación Empresarial Andaluza de Sociedades Laborales. - ASAJA. - COAG-Andalucía. - UPA-Andalucía. - Federación Andaluza de Empresas Cooperativas de Trabajo Asociado. - Asociación de Empresas del Sector Medioambiental de Andalucía. - Confederación de Entidades para la Economía Social de Andalucía. - Confederación de Pequeñas Empresas y Autónomos de Andalucía. - Asociación Andaluza de Empresa Familiar. - UGT. - CCOO. - USO. - Cámaras Agrarias de Córdoba, Huelva, Jaén, Almería, Cádiz, Málaga y Sevilla. - CGT-Andalucía. - FAMP. - Federación de Cajas de Ahorros de Andalucía. - Junta Arbitral Regional de Consumo de Andalucía. - Federación Española de Industrias de la Alimentación y Bebidas. - Colegios Oficiales de Economistas de las ocho provincias andaluzas. - Confederación de Empresarios de Andalucía. - Empresarios de Tecnologías de la Información y Comunicación. - Federación Andaluza de Cooperativas de Transporte. - Cámara de Contratistas de Andalucía. - Observatorio Económico de Andalucía. - Pequeña y Mediana Empresa de Andalucía. - CNT-AIT-Andalucía.
---	--

<p>Ley 7/2007, Gestión Integrada de la Calidad Ambiental.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - FAMP. - Consejo Andaluz de Colegios Oficiales de Arquitectos. - Consejo Andaluz de Colegios Oficiales de Aparejadores y Arquitectos Técnicos de Andalucía. - Colegios Oficiales de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos de Andalucía. - Colegios Oficiales de Ingenieros Industriales de Andalucía. - Colegios Oficiales de Físicos y Químicos de Andalucía. - Colegios Oficiales de Biólogos de Andalucía. - Colegios Oficiales de Peritos e Ingenieros Técnicos Industriales de Andalucía. - Cámaras de Comercio, Industria y Navegación de Andalucía. - CEA. - Confederación de Empresas Pequeñas y Autónomos de Andalucía. - Confederación de Empresarios de Comercio de Andalucía. - UGT. - CCOO. - CGT. - Confederación de Asociaciones de Vecinos de Andalucía. - Asociación de Consumidores y Usuarios de Andalucía. - Asociación de Técnicos en Energía de Andalucía. - Asociación de Empresas de Servicios de Medio Ambiente. - Ecologistas en Acción de Andalucía. - Sociedad Española de Ornitología. - ADENA WWF
<p>Ley 8/2007, de Museos y Colecciones Museográficas de Andalucía.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Asociación Profesional de Museólogos. - Asociación Española de Museólogos. - Confederación de Asociaciones de Archiveros, Bibliotecarios, Museólogos y Documentalistas. - Federación Española de Amigos de los Museos. - Asociación de Gestores Culturales de Andalucía.

<p>Ley 9/2007, de la Administración de la Junta de Andalucía.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - FAMP. - CEA. - UGT. - CCOO. - Consejo de Consumidores y Usuarios de Andalucía. - Consejo Andaluz de Universidades. - Colegios Profesionales de: <ul style="list-style-type: none"> Economistas Ingenieros Industriales. Farmacéuticos. Ingenieros Técnicos Industriales. Ingenieros Técnicos Agrícolas. Mediadores de Seguros Titulados. Odontólogos y Estomatólogos. Médicos. Procuradores de los Tribunales. Secretarios, Interventores y Tesoreros de Aytos. Veterinarios. Biólogos. Decoradores. Doctores y Licenciados en Ciencias Políticas y Sociología. Fisioterapeutas. Geólogos. Logopedas Podólogos. Protésicos Dentales. Abogados. Administradores de Fincas. Agentes Comerciales. Aparejadores y Arquitectos Técnicos. Agentes de la Propiedad Inmobiliaria. Arquitectos. Delineantes y Diseñadores Técnicos. Diplomados en Enfermería. Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales. Doctores y Licenciados en Filosofía y Letras y Ciencias.
---	---

<p>Ley 10/2007, Protección del Origen y la Calidad de los Vinos en Andalucía.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - CEA. - ASAJA. - COAG. - UPA. - FAECA. - Asociación Empresarial LANDALUZ. - CCOO. - UGT. - Federación Andaluza de Industrias de Alimentación y Bebidas. - Federación Española de Bebidas Espirituosas. - Federación Española del Vino. - Federación de Bodegas del Marco de Jerez. - Asociación Española de Bodegas de Vinos de Mesa y Vinos con Indicación Geográfica de La Tierra. - Asociación de Organismos de Control de Andalucía. - Entidades de Inspección y Certificación. - Consejos Reguladores de Denominaciones de Origen y Específicas de Andalucía.
<p>Ley 11/2007, reguladora del consejo genético, de protección de los derechos de las personas que se sometan a análisis genéticos y de los bancos de ADN humano en Andalucía.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - CEMSATSE. (Sección Médica). - CEMSATSE. (Sección Enfermería). - CSI-CSIF. - CCOO. - Sindicato Médico Andaluz. - UGT. - Confederación de Empresarios de Andalucía. - Consejo Andaluz de Colegios Médicos. - Consejo Andaluz de Colegios de Enfermería. - Colegio Oficial de Biólogos. - Sociedad Española de Fertilidad. - Federación Española de Enfermedades Raras. - Sociedad Andaluza de Obstetricia y Ginecología. - Asociación Andaluza contra Fibrosis Quística de Sevilla. - Asociación contra Fibrosis Quística de Valencia. - Asociación Andaluza de Hemofilia de Jerez de la Frontera. - Asociación de Hemofilia de Granada. - Asociación de Hemofilia de Sevilla. - Asociación de Hemofilia de Málaga.

	<ul style="list-style-type: none"> - Asociación de Hemofilia de Córdoba. - Unidades de Reproducción de Asistida de diversos Hospitales Andaluces. - Confederación Andaluza de Minusválidos Físicos. - Asociación Corea de Huntington. - Sociedad Andaluza de Neurología de Sevilla. - Sociedad Española de Genética. - Federación de Asociaciones de Diabéticos de Andalucía. - Asociación Andaluza de Parkinson. - Federación de Asociaciones de Alzheimer de Andalucía. - SATSE. - Consejo Andaluz de Colegios de Farmacéuticos. - Consejo Andaluz de Colegios de Veterinarios. - Sociedad Andaluza de Endocrinología. - Coordinación de Trasplantes de Andalucía. - Consejo de Consumidores y Usuarios de Andalucía.
<p>Ley 12/2007, para la Promoción de la Igualdad de Género en Andalucía.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - FAMP. - UGT. - CCOO. - CEA. - Plataforma de Apoyo al Lobby Europeo de Mujeres. - Asociación Eulalia Ruiz de Clavijo Aragón. - Asociación Comarcal de Amas de Casa y Consumidores Torre-Bahía. - Mujeres Vecinales de Andalucía. - Unión de Sindicatos de Trabajadores y Trabajadoras de Andalucía. - Federación Andaluza de Mujeres Empresarias. - Asociación de Lesbianas de Andalucía. - Mujeres Progresistas de Andalucía. - Asociación de la Mujer con Discapacidad Luna del Departamento de las Mujeres de COCEMFE.
<p>Ley 13/2007, de medidas de Prevención y Protección Integral contra la Violencia de Género.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - CEA. - UGT. - CCOO. - FAMP. - Asociación de Mujeres Juristas.

	<ul style="list-style-type: none"> - USTEA. - Mujeres Vecinales de Andalucía. - Mujeres Progresistas de Andalucía. - Plataforma Andaluza de Apoyo al Lobby Europeo de Mujeres.
Ley 14/2007, del Patrimonio Histórico de Andalucía.	<ul style="list-style-type: none"> - Consejo Andaluz de Colegios de Arquitectos. - Colegio de Doctores y Licenciados de Bellas Artes de Sevilla. - Federación Española de Asociaciones de Detectoaficionados. - FAMP. - Universidad Internacional de Andalucía. - Consejo Andaluz de Colegios de Doctores y Licenciados en Filosofía y Letras y Ciencias. - Delegación de la Iglesia Católica de Andalucía para el Patrimonio Cultural.
Ley 16/2007, Andaluza de la Ciencia y el Conocimiento.	<ul style="list-style-type: none"> - Todas las Universidades Públicas de Andalucía. - FAMP. - Instituto Andaluz de Academias de Andalucía. - UGT. - CCOO. - Consejo de Consumidores y Usuarios. - Consejo Andaluz de Cámaras de Comercio. - Confederación de Empresarios de Andalucía. - Consejo Andaluz de Colegios Oficiales de Veterinarios. - Consejo Andaluz de Colegios Oficiales de Médicos. - Consejo Andaluz de Colegios Oficiales de Odontólogos y Estomatólogos. - Consejo Andaluz de Colegios Oficiales de Ingenieros Industriales. - Consejo Andaluz de Colegios Oficiales de Ingenieros Técnicos Agrícolas. - Consejo Andaluz de Colegios Oficiales de Farmacéuticos. - Consejo Andaluz de Colegios Oficiales de Doctores y Licenciados en Filosofía y Letras y Ciencias. - Consejo Andaluz de Colegios Oficiales de Arquitectos. - Consejo Andaluz de Colegios Oficiales de Aparejadores y Arquitectos Técnicos. - Consejo Andaluz de Colegios Oficiales de Abogados.

	<ul style="list-style-type: none"> - Consejo Andaluz de Colegios Oficiales de Economistas. - Colegio Oficial de Ingenieros de Telecomunicaciones de Andalucía Oriental. - Colegio Oficial de Ingenieros de Telecomunicaciones de Andalucía Occidental y Ceuta. - Colegio Oficial de Ingenieros de Informática de Andalucía. - Colegio Oficial de Ingenieros Técnicos de Informática de Andalucía. - Colegio Oficial de Ingenieros de Minas del Sur. - Colegio Oficial de Ingenieros Agrónomos. - Colegio Oficial de Geólogos. - Colegio Oficial de Geógrafos. - Colegio Oficial de Biólogos. - Corporación Tecnológica de Andalucía. - Centros Andaluces de divulgación de las Ciencias.
<p>Ley 17/2007, de Educación de Andalucía.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Consejo de la Juventud de Andalucía. - 10 Universidades de Andalucía. - Consejo Andaluz de Universidades. - FAMP. - CEA. - ANPE. - FETE/UGT. - CSI-CSIF. - CGT. - USTEA. - CCOO. - CEMTSASE. - APIA. - SIEP. - Federación de Sindicatos Andaluces de Docentes Interinos. - SADI. - Plataforma de Homologación de Centros Concertados de Andalucía. - FSIE. - USO. - Educación y Gestión. - FERE.

- Federación Andaluza de Centros de Enseñanza Privada.
- CECE.
- ACES.
- SAFA de Úbeda (Jaén).
- CODAPA.
- UFAPA.
- CONCAPA.
- Federación Andaluza de de Asociaciones de Padres de Alumnos de Conservatorios y Escuelas de Danza.
- CONFLAPA.
- Federación de APAS Don Bosco.
- Asociación de Padres de Alumnos SAFA.
- Sindicato de Estudiantes.
- FAEMA.
- FEPA-UDE.
- Plataforma de Estudiantes Progresistas de Andalucía.
- ANIES.
- USITE.
- ADIDE.
- Federación Andaluza de Libreros.
- ANELE.
- AEA.
- Plataforma Andalucía Laica.
- Confederación Andaluza de Asociaciones a favor de las Personas con Discapacidad Intelectual.
- Asociación de Profesores de Música de Andalucía.
- Federación Andaluza de Asociaciones para el Síndrome de Down.
- Confederación Andaluza de Personas con Discapacidad Física y Orgánica.
- Federación Andaluza de Asociaciones de Sordos.
- Fundación Andaluza para la Integración de Social del Enfermo Mental.
- Federación Andaluza de Familiares de Enfermos Mentales.
- Federación Andaluza de Familiares y Amigos del Sordo.
- Federación Andaluza de Asociaciones de Paralíticos Cerebrales.
- Federación Autismo de Andalucía.

	<ul style="list-style-type: none"> - Asociación Andaluza de Profesores de Informática. - Asociación del Profesorado Profesional de Religión en Centros Estatales de Andalucía. - Asociación del Profesorado de Andalucía. - Asociación Andaluza de Filosofía. - Asociación Andaluza de Latín y Griego. - Asociación Andaluza de Profesores de Español Elio Antonio de Lebrija. - Asociación de Germanistas de Andalucía. - Asociación de Profesores de Escuelas Oficiales de Idiomas de Andalucía. - Asociación de Profesores de Francés Andogalia. - Asociación de Profesores de Geografía e Historia de Bachillerato de Andalucía. - Asociación de Profesores de Inglés Greta. - Asociación de Profesores por la Expresión Dramática. - Asociación Pedagógica para la Renovación de la Enseñanza de la Lengua en Andalucía. - Federación Andaluza de Estudios Clásicos. - Asociación Profesional de Orientadores de Andalucía. - Asociación de Orientadores de Secundaria de Granada. - Federación Andaluza de Movimientos Cooperativos de Escuela Popular. - Federación Andaluza de Movimientos de Escuela Popular. - Federación de Movimientos de Renovación Pedagógica. - Fundación Educativa y Asistencial CIVÉS. - Fundación Once. - Fundación Secretariado Gitano. - Colectivo Andaluz de Educación en Medios. - Asociación de Directores de IES de Andalucía. - Sociedad Andaluza de Enseñanza de Matemáticas Thales. - Consejo Andaluz de Colegios de Arquitectos de Andalucía. - Consejo de Colegios de Aparejadores y Arquitectos Técnicos de Andalucía. - Colegio Oficial de Doctores y Licenciados en Filosofía y Letras y Ciencias de Andalucía. - Colegio Profesional de Educadores Sociales de Andalucía.
--	---

Ley 19/2007, de Designación de Senadores y Senadoras en Representación de la Comunidad Autónoma de Andalucía.	<ul style="list-style-type: none"> - PSOE. - PP. - PA. - IUCA.
Ley 20/2007, Consejo Andaluz de Concertación Local.	<ul style="list-style-type: none"> - Consejo Andaluz de Municipios. - Federación Andaluza de Municipios y Provincias.
Ley 21/2007, Régimen Jurídico y Económico de los Puertos de Andalucía.	<ul style="list-style-type: none"> - CEA. - UGT. - CCOO. - Colegio Oficial de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos de Andalucía. - Colegio Oficial de Ingenieros Industriales. - Colegio Oficial de Ingenieros de Telecomunicaciones de Andalucía. - Colegio Oficial de Ingenieros Técnicos de Obras Públicas de Andalucía. - Consejo de Consumidores y Usuarios de Andalucía. - ANAVE. - ANARE. - Consejo Andaluz de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación de Andalucía. - Federación Española de Transitarios, Expedidores Internacionales y Asimilados. - Asociación Andaluza de Cofradías de Pescadores. - Federación Andaluza de Vela. - Ilustre Colegio Notarial de Sevilla. - Ilustre Colegio Notarial de Granada. - Federación Andaluza de Cofradías de Armadores. - FAMP. - Asociación de Puertos Turísticos y Recreativos de Andalucía. - Decanatos Territoriales de Registradores de Andalucía Occidental y Oriental.

<p>Ley 22/2007, de Farmacia de Andalucía.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - CEA. - Consejo de Consumidores y Usuarios. - Asociación de Farmacéuticos de Régimen de Excepción. - Asociación de Farmacéuticos Rurales de Andalucía. - Sociedad Andaluza de Farmacéuticos sin Farmacia de Andalucía. - Asociación Andaluza de Fórmulas Magistrales. - Asociación Farmacéutico Foro Farmacéutico. - Asociación Profesional Farmacéutica. - CCOO. - Confederación de Empresarios de Oficinas de Farmacia de Andalucía. - Consejo Andaluz de Colegios Farmacéuticos. - Farmaindustria. - Federación Andaluza de Auxiliares de Farmacia de Andalucía. - FAMP. - FEDIFAR. - SAFH-Hospital Universitario Virgen de las Nieves de Granada. - Facultad de Farmacia de la Universidad de Granada. - Facultad de Farmacia de la Universidad de Sevilla. - Sindicato Médico Andaluz. - Sociedad Española de Farmacéuticos de Atención Primaria de Andalucía. - UGT. - Veterindustria. - Consejo Andaluz de Cámaras de Comercio de Andalucía. - Sociedad Andaluza de Medicina Familiar y Comunitaria. - Consejo Andaluz de Colegios de Médicos de Andalucía. - Consejo Andaluz de Colegios de Veterinarios. - Asociación Andaluza de Inspección de Servicios Sanitarios. - CSI-CSIF. - CEMSATSE.
---	---

<p>Ley 23/2007, por la que se crea la Agencia Tributaria de Andalucía y se aprueban medidas fiscales.</p>	<ul style="list-style-type: none">- Decanato Territorial de Andalucía Occidental y Oriental.- Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España.- Colegio Notarial de Sevilla (en representación de los notarios de Andalucía Occidental).- Consejo General del Notariado.- Consejo Andaluz de Colegios de Abogados.- Consejo Andaluz de Colegios de Ingenieros Técnicos Agrícolas.- Colegio Notarial de Granada (en representación de los notarios de Andalucía Oriental).- Consejo de Consumidores y Usuarios de Andalucía.- Consejo Andaluz de Municipios.- Consejo Andaluz de Provincias.- Colegio de Gestores Administrativos de Sevilla.- Colegio de Gestores Administrativos de Málaga.- Consejo Andaluz de Colegios de Economistas.- Consejo Andaluz de Colegios de Arquitectos.- Colegio Oficial de Ingenieros Agrónomos de Andalucía.- Colegio de Gestores Administrativos de Granada, Jaén y Almería.- Consejo de Colegios de Aparejadores y Arquitectos Técnicos de Andalucía.- Organizaciones Sindicales de funcionarios.
---	--

TABLA 5. SOLICITUDES DE COMPARECENCIA DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS ANTE LAS COMISIONES PARLAMENTARIAS QUE DEBATEN LAS INICIATIVAS LEGISLATIVAS

Denominación de la Ley	Asociaciones, colectivos, entidades, etc.
Ley 1/2004, Creación del Consejo Audiovisual de Andalucía.	<p>GRUPO PARLAMENTARIO ANDALUCISTA:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Federación Andaluza de Asociaciones de la Prensa. - Consejo Escolar de Andalucía. - Consejo Andaluz de Universidades. - Federación de Asociaciones de Consumidores y Usuarios. - APRELA. - Federación Andaluza de Asociaciones de Vecinos. - Grupo Comunicar. - Sindicato de Periodistas de Andalucía. - Manuel Chaparro Escudero. - Rogelio Delgado Romero. <p>GRUPO PARLAMENTARIO IULV-CA:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Sindicato de Periodistas de Andalucía. - Federación Andaluza de Asociaciones de la Prensa. - Asociación de Imagen y Sonido de Andalucía. - Asociación para el Progreso de la Comunicación. - Asociación de Teleespectadores de Andalucía. - Federación Andaluza de Consumidores y Amas de Casa, Al-Andalus. - Unión de Consumidores de Andalucía. - Federación de Asociaciones de Consumidores y Usuarios de Andalucía. - Facultades de Ciencias de la Comunicación de Andalucía. - Asociación de Emisoras Municipales y Comunitarias de Radio y Televisión. - Asociación de Productores de Medios Audiovisuales de Andalucía. - Comité de Empresa de RTVA. <p>GRUPO PARLAMENTARIO POPULAR:</p> <ul style="list-style-type: none"> - CEA. - UGT.

	<ul style="list-style-type: none"> - CCOO. - Asociación Andaluza de Telespectadores. - Decanos Facultades Ciencia de la Información. - Federación Padres de Alumnos CODAPA. - Federación Padres de Alumnos CONCAPA. - Federación Padres de Alumnos CECAPA. - Decanos Facultades de Sociología y Ciencias Políticas. - Federación Andaluza de Asociaciones de la Prensa. - FACUA. - Federación de Asociaciones Audiovisuales y Multimedia de Andalucía. - Unión de Consumidores de Andalucía. <p>GRUPO PARLAMENTARIO SOCIALISTA:</p> <ul style="list-style-type: none"> - UGT. - CCOO. - CEA. - FAMP. - Unión de Consumidores de Andalucía. - Coordinadora de Asociaciones de Vecinos de Andalucía. - Federación Andaluza de Asociaciones de la Prensa. - Asociación de Emisoras Municipales de Andalucía. - Federación de Asociaciones de Empresas de Publicidad de Andalucía. - Consejo de la Juventud de Andalucía. - Federación de Asociaciones Audiovisuales y Multimedia de Andalucía. - Asociación de Productores de Medios Audiovisuales de Andalucía. - Asociación de Televisiones Locales de Andalucía. - Asociación para la Autorregulación de la Comunicación Comercial. - Confederación Democrática de Padres de Alumnos. - Confederación Andaluza de Personas con Discapacidad Física y Orgánica. - Federación Andaluza de Asociaciones de Sordos. - Federación Andaluza de Padres y Amigos de los Sordos. - Observatorio Andaluz de la Publicidad no Sexista. - Coordinadora Andaluza de ONGs.
--	---

<p>Ley 2/2004, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 2005.</p>	<p>GRUPO PARLAMENTARIO ANDALUCISTA:</p> <ul style="list-style-type: none"> - UGT. - CCOO. - CEA. - Federación de Asociaciones de Consumidores y Usuarios de Andalucía. - Federación Andaluza de Municipios y Provincias. - Comité de Entidades para la Economía Social de Andalucía. - CSI-CSIF. <p>GRUPO PARLAMENTARIO IULV-CA:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Defensor del Pueblo Andaluz. - FAMP. - Consejo Económico y Social de Andalucía. - Consejo Andaluz de Universidades. - Observatorio Económico de Andalucía. - Red Andaluza de Asociaciones de Padres y Madres de Alumnos. - Consejo de la Juventud de Andalucía. - CCOO. - UGT. - CGT. - USTEA. - USO. - Confederación de Entidades para la Economía Social de Andalucía (CEPES-Andalucía). - Federación Andaluza de Empresas Cooperativas de Trabajo Asociado (FAECTA). - Pequeña y Mediana Empresa de Andalucía. - CEA. - Mesa por el Comercio de Andalucía. - Asociación de Productores de Pesca. - Federación Andaluza de Consumidores y Usuarios (FACUA). - Unión de Consumidores de Andalucía (UCE-Andalucía). - Confederación de Asociaciones de Vecinos de Andalucía (CAVA). - ADESA (Energías Renovables). - Ecologistas en Acción de Andalucía.
---	--

- UAGA.
- ASAJA.
- UPA.
- Sindicatos de Obreros del Campo (SOC).
- Asociación para la Defensa de la Salud Pública de Andalucía.
- Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía.
- Andalucía ACOGE.
- Federación Andaluza de Asociaciones de Drogodependientes Enlace.
- Federación Andaluza de Disminuidos Físicos.
- Cáritas de Andalucía.
- Representación de Centros de Diagrama.
- Asociación de Mujeres Víctimas de Malos Tratos.
- Coordinadora Andaluza de Apoyo al Lobby Europeo de Mujeres.
- Asociación Pro Defensa del Niño.
- Asociación Andaluza para la Defensa de la Infancia y Prevención del Maltrato.
- Consejo de Administración de RTVA.

GRUPO PARLAMENTARIO POPULAR:

- FAMP.
- CEA.
- UGT.
- CCOO.
- ASAJA.
- CEPES.
- CSI-CSIF.
- Federación Andaluza de Asociaciones de Lucha contra la Droga Enlace.
- Asociación Pro Defensa del Niño.
- ANPE.
- Ecologistas en Acción.
- UCE-Andalucía.
- Federación Andaluza de Consumidores y Usuarios (FACUA).

	<p>GRUPO PARLAMENTARIO SOCIALISTA:</p> <ul style="list-style-type: none"> - FAMP. - UGT. - CCOO. - CEA. - CAVA. - UCE-Andalucía. - FACUA. - CEPES. - UAGA. - UPA. - Federación de Asociaciones de Lucha contra la Droga.
<p>Ley 3/2004, de Medidas Tributarias, Administrativas y Financieras.</p>	<p>GRUPO PARLAMENTARIO ANDALUCISTA:</p> <ul style="list-style-type: none"> - UGT. - CCOO. - CEA. - Federación de Asociaciones de Consumidores y Usuarios de Andalucía. - Federación Andaluza de Municipios y Provincias. - Comité de Entidades para la Economía Social de Andalucía. - CSI-CSIF. <p>GRUPO PARLAMENTARIO IULV-CA:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Defensor del Pueblo Andaluz. - FAMP. - Consejo Económico y Social de Andalucía. - Consejo Andaluz de Universidades. - Observatorio Económico de Andalucía. - Red Andaluza de Asociaciones de Padres y Madres de Alumnos. - Consejo de la Juventud de Andalucía. - CCOO. - UGT. - CGT. - USTEA. - USO. - Confederación de Entidades para la Economía Social de Andalucía (CEPES-Andalucía).

- Federación Andaluza de Empresas Cooperativas de Trabajo Asociado (FAECTA).
 - Pequeña y Mediana Empresa de Andalucía.
 - CEA.
 - Mesa por el Comercio de Andalucía.
 - Asociación de Productores de Pesca.
 - Federación Andaluza de Consumidores y Usuarios (FACUA).
 - Unión de Consumidores de Andalucía (UCE-Andalucía).
 - Confederación de Asociaciones de Vecinos de Andalucía (CAVA).
 - ADESA (Energías Renovables).
 - Ecologistas en Acción de Andalucía.
 - UAGA.
 - ASAJA.
 - UPA.
 - Sindicatos de Obreros del Campo (SOC).
 - Asociación para la Defensa de la Salud Pública de Andalucía.
 - Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía.
 - Andalucía ACOGE.
 - Federación Andaluza de Asociaciones de Drogodependientes Enlace.
 - Federación Andaluza de Disminuidos Físicos.
 - Cáritas de Andalucía.
 - Representación de Centros de Diagrama.
 - Asociación de Mujeres Víctimas de Malos Tratos.
 - Coordinadora Andaluza de Apoyo al Lobby Europeo de Mujeres.
 - Asociación Pro Defensa del Niño.
 - Asociación Andaluza para la Defensa de la Infancia y Prevención del Maltrato.
 - Consejo de Administración de RTVA.
- GRUPO PARLAMENTARIO POPULAR:
- FAMP.
 - CEA.
 - UGT.
 - CCOO.
 - ASAJA.

	<ul style="list-style-type: none"> - CEPES. - CSI-CSIF. - Federación Andaluza de Asociaciones de Lucha contra la Droga Enlace. - Asociación Pro Defensa del Niño. - ANPE. - Ecologistas en Acción. - UCE-Andalucía. - Federación Andaluza de Consumidores y Usuarios (FACUA). <p>GRUPO PARLAMENTARIO SOCIALISTA:</p> <ul style="list-style-type: none"> - FAMP. - UGT. - CCOO. - CEA. - CAVA. - UCE-Andalucía. - FACUA. - CEPES. - UAGA. - UPA. - Federación de Asociaciones de Lucha contra la Droga.
<p>Ley 1/2005, se regula el régimen de las organizaciones interprofesionales agroalimentarias en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía</p>	<p>GRUPO PARLAMENTARIO ANDALUCISTA:</p> <ul style="list-style-type: none"> - UPA. - UAGA-COAG. - ASAJA. - Federación Andaluza de Empresas Cooperativas Agrarias. (FAECA). <p>GRUPO PARLAMENTARIO IULV-CA:</p> <ul style="list-style-type: none"> - UAGA-COAG. - ASAJA. - UPA. - Federación Andaluza de Empresas Cooperativas Agrarias.

	<p>GRUPO PARLAMENTARIO POPULAR:</p> <ul style="list-style-type: none"> - CEA. - ASAJA. - FAECA. - UAGA-COAG. - UPA. - Asociación Nacional de Industriales Envasadores y Refinadores de Aceites Comestibles. - Asociación de Exportadores e Industriales de Aceituna de Mesa. - Federación Española de Industrias de la Alimentación y Bebidas. - Federación de Consumidores en Acción. - Interprofesional Citrícola Española. <p>GRUPO PARLAMENTARIO SOCIALISTA:</p> <ul style="list-style-type: none"> - UAGA-COAG. - ASAJA. - UPA. - FAECA. - UGT. - CCOO. - CEA.
Ley 2/2005, por la que se regula el Estatuto de los ex Presidentes de la Junta de Andalucía	Proposición de Ley.
Ley 3/2005, 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.	Proposición de Ley.
Ley 4/2005, Consejo Consultivo de Andalucía.	Proposición de Ley.

<p>Ley 5/2005, por la que se modifica la Ley 1/1986, Electoral de Andalucía.</p>	<p>Proposición de Ley.</p>
<p>Ley 6/2005, reguladora de la Actividad Publicitaria de las Administraciones Públicas de Andalucía.</p>	<p>Proposición de Ley.</p>
<p>Ley 7/2005, de concesión de un crédito extraordinario para sufragar las subvenciones a adjudicar a las formaciones políticas por los gastos electorales causados por las elecciones al Parlamento de Andalucía celebradas el 14 de marzo de 2004.</p>	<p>Lectura Única.</p>
<p>Ley 8/2005, del Comité Andaluz para la Sociedad del Conocimiento.</p>	<p>GRUPO PARLAMENTARIO ANDALUCISTA:</p> <ul style="list-style-type: none"> - CCOO. - UGT. - Rectores de las Universidades de Andalucía. - Director del Parque Tecnológico de Málaga. - CEA. - Confederación de Asociaciones de Vecinos de Andalucía. (CAVA). <p>GRUPO PARLAMENTARIO POPULAR:</p> <ul style="list-style-type: none"> - CEA. - UGT. - CCOO. - Todas las Universidades de Andalucía. - Parque Tecnológico de Málaga. - Parque Tecnológico de La Cartuja. - Asociación de Empresas Tecnológicas.

	<p>GRUPO PARLAMENTARIO SOCIALISTA:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Asociación de Parques Tecnológicos y Científicos de España. - Asociación de Empresarios de Tecnologías de la Información y la Comunicación de Andalucía. - Instituto Andaluz de Tecnología. - Rector de la Universidad de Sevilla. - Instituto de Estudios Sociales de Andalucía. - Grupo Novasoft, Empresas de Tecnologías de la Información. - UGT. - CCOO. - CEA.
<p>Ley 9/2005, creación del Colegio Profesional de Educadores Sociales de Andalucía.</p>	<p>GRUPO PARLAMENTARIO ANDALUCISTA:</p> <ul style="list-style-type: none"> - CCOO. - UGT. - USTEA. - Asociación Profesional de Educadores Sociales de Andalucía. <p>GRUPO PARLAMENTARIO IULV-CA:</p> <ul style="list-style-type: none"> - CCOO. - UGT. - USTEA. - CGT. - Asociación Profesional de Educadores Sociales de Andalucía. - Consejo Andaluz de Colegios de Diplomados de Trabajo Social y Asistentes Sociales. - Asociación Profesional de Animadores Socioculturales. <p>GRUPO PARLAMENTARIO POPULAR:</p> <ul style="list-style-type: none"> - UGT. - CCOO. - Universidad de Córdoba. - CSI-CSIF - Asociación Profesional de Educadores Sociales de Andalucía. - Confederación de Asociaciones Vecinales de Andalucía.

	<p>GRUPO PARLAMENTARIO SOCIALISTA:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Asociación Profesional de Educadores Sociales de Andalucía. - UGT. - CCOO. - CEA.
<p>Ley 10/2005, de Fundaciones de la Comunidad Autónoma de Andalucía.</p>	<p>GRUPO PARLAMENTARIO ANDALUCISTA:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Fundación CENTRA. - Asociación de Fundaciones Andaluzas. <p>GRUPO PARLAMENTARIO IULV-CA:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Confederación de Entidades para la Economía Social de Andalucía. - Red Andaluza de Fundaciones Universidad Empresa. - Asociación Andaluza de Fundaciones. - Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación. - Coordinadora Andaluza de ONGs. - Fundación Márgenes-Vínculos. <p>GRUPO PARLAMENTARIO POPULAR:</p> <ul style="list-style-type: none"> - CEA. - UGT. - CCOO. - Asociación Andaluza de Fundaciones. - Red Andaluza de Fundaciones Universidad Empresa. - Asociación de Academias de Andalucía. - Federación de Cajas de Ahorros de Andalucía. <p>GRUPO PARLAMENTARIO SOCIALISTA:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Asociación de Fundaciones Andaluzas. - UGT. - CCOO. - CEA.

<p>Ley 11/2005, de creación del Colegio Profesional de Ingenieros en Informática de Andalucía.</p>	<p>GRUPO PARLAMENTARIO ANDALUCISTA:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Asociación de Técnicos de Informática. - Asociación de Licenciados en Informática de Andalucía. - Asociación Profesional de Profesores de Informática. <p>GRUPO PARLAMENTARIO POPULAR:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Asociación de Doctores Licenciados e Ingenieros en Informática. - Asociación de Licenciados en Informática de Andalucía. - Asociación de Técnicos en Informática Capítulo Territorial de Andalucía. - UGT. - CCOO. - CSI-CSIF. <p>GRUPO PARLAMENTARIO SOCIALISTA:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Asociación de Doctores, Licenciados e Ingenieros en Informática. Demarcación de Andalucía. - Asociación de Doctores, Licenciados e Ingenieros en Informática de Andalucía.
<p>Ley 12/2005, de creación del Colegio Profesional de Ingenieros Técnicos en Informática de Andalucía.</p>	<p>GRUPO PARLAMENTARIO ANDALUCISTA:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Asociación de Técnicos de Informática. - Asociación de Licenciados en Informática de Andalucía. - Asociación Profesional de Profesores de Informática. <p>GRUPO PARLAMENTARIO POPULAR:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Asociación de Doctores Licenciados e Ingenieros en Informática. - Asociación de Licenciados en Informática de Andalucía. - Asociación de Técnicos en Informática Capítulo Territorial de Andalucía. - UGT. - CCOO. - CSI-CSIF. <p>GRUPO PARLAMENTARIO SOCIALISTA:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Asociación de Doctores, Licenciados e Ingenieros en Informática. Demarcación de Andalucía.

<p>Ley 13/2005, Medidas para la Vivienda Protegida y el Suelo.</p>	<p>GRUPO PARLAMENTARIO ANDALUCISTA:</p> <ul style="list-style-type: none"> - CCOO. - UGT. - FAMP. - FACUA. - Consejo Andaluz de Colegios de Arquitectos. - Federación Andaluza de Gestoras de Cooperativas. - Agrupación de Técnicos Urbanistas de Andalucía. - Asociación de Empresas Públicas de Vivienda y Suelo. <p>GRUPO PARLAMENTARIO IULV-CA:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Tres Técnicos a propuesta de la FAMP. - Consejo Andaluz de Colegios de Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local. - Consejo Andaluz de Colegios Oficiales de Arquitectos. - CCOO. - UGT. - FACUA. <p>GRUPO PARLAMENTARIO POPULAR:</p> <ul style="list-style-type: none"> - FAMP. - Consejo Andaluz de Colegios Oficiales de Arquitectos. - Federación Andaluza de Empresarios de la Construcción. - Consejo Andaluz de Colegios Oficiales de Aparejadores y Arquitectos Técnicos. - Consejo Andaluz de Colegios de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local. - UGT. - CCOO. - Ecologistas en Acción. - Concierto de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación de Andalucía. - FACUA. - Cámara de Contratistas de Andalucía.
--	--

	<p>GRUPO PARLAMENTARIO SOCIALISTA:</p> <ul style="list-style-type: none"> - FAMP. - Consejo Andaluz de Colegios Oficiales de Arquitectos. - Consejo Andaluz de Colegios Oficiales de Aparejadores y Arquitectos Técnicos. - FACUA. - UCE-Andalucía. - Federación Andaluza de Empresarios de la Construcción. - Asociación de Promotores Públicos de Vivienda y Suelo. - UGT. - CCOO. - Ecologistas en Acción. - CAVA.
<p>Ley 14/2005, por la que se autoriza la Enajenación del Bien Inmueble conocido como “la Casa de las Conchas”, de Salamanca.</p>	<p>Lectura Única.</p>
<p>Ley 15/2005, de Artesanía de Andalucía.</p>	<p>GRUPO PARLAMENTARIO ANDALUCISTA:</p> <ul style="list-style-type: none"> - CEA. - UGT. - CCOO. - Asociación de Artesanos el Bardal. - Asociación Provincial de Artesanos de Huelva. - Asociación Cultural de Alfareros de Andalucía. - Asociación Cordobesa de Artesanos. - Asociación Granadina Empresarial de Mujeres Artesanas. - Asociación de Artesanos del Bajo Guadalquivir. - Federación de Artesanos de Andalucía (FADA). <p>GRUPO PARLAMENTARIO IULV-CA:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Federación Andaluza de Artesanía. - Federación de Asociaciones de Empresarios de La Rambla (Córdoba). - Asociación de Alfareros de La Rambla. - CCOO. - UGT. - CEA.

	<p>GRUPO PARLAMENTARIO POPULAR:</p> <ul style="list-style-type: none"> - CEA. - FAMP. - UGT. - CCOO. - FADA. - Asociación de Artesanos de España “Oficio y Arte”. - Asociación de Artesanos de La Rambla. - FACUA. <p>GRUPO PARLAMENTARIO SOCIALISTA:</p> <ul style="list-style-type: none"> - FADA. - FAMP. - UGT. - CCOO. - CEA.
<p>Ley 16/2005, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2006.</p>	<p>GRUPO PARLAMENTARIO ANDALUCISTA:</p> <ul style="list-style-type: none"> - UGT. - CCOO. - CEA. - FACUA. - FAMP. - CEPES. - CSI-CSIF. - UAGA. - ASAJA. - UPA. - Federación de Asociaciones de Madres y Padres de Alumnos de Andalucía. - Comité Andaluz de Agricultura Ecológica. - Ecologistas en Acción. - SOC. - Observatorio Económico de Andalucía. - PYMES-Andalucía. - CAVA.

GRUPO PARLAMENTARIO IULV-CA:

- Defensor del Pueblo Andaluz.
- FAMP.
- Consejo Económico y Social de Andalucía.
- Consejo Andaluz de Universidades.
- Observatorio Económico de Andalucía.
- Red Andaluza de la Nueva Cultura del Agua.
- Red Andaluza de Asociaciones de Padres y Madres de Alumnos.
- Consejo de la Juventud de Andalucía.
- CCOO.
- UGT.
- CGT.
- USTEA.
- USO.
- Confederación de Entidades para la Economía Social de Andalucía (CEPES-Andalucía).
- Federación Andaluza de Empresas Cooperativas de Trabajo Asociado (FAECTA).
- Pequeña y Mediana Empresa de Andalucía.
- CEA.
- Asociación de Productores de Pesca.
- Federación Andaluza de Consumidores y Usuarios (FACUA).
- Unión de Consumidores de Andalucía (UCE-Andalucía).
- Confederación de Asociaciones de Vecinos de Andalucía (CAVA).
- ADESA (Energías Renovables).
- Ecologistas en Acción de Andalucía.
- UAGA.
- ASAJA.
- UPA.
- Sindicatos de Obreros del Campo (SOC).
- Asociación para la Defensa de la Salud Pública de Andalucía.
- Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía.
- Andalucía Acoge.
- Federación Andaluza de Asociaciones de Drogodependientes Enlace.
- Federación Andaluza de Disminuidos Físicos.
- Cáritas de Andalucía.

	<ul style="list-style-type: none"> - Representación de Centros de Diagrama. - Asociación de Mujeres Víctimas de Malos Tratos. - Coordinadora Andaluza de Apoyo al Lobby Europeo de Mujeres. - Asociación Pro Defensa del Niño. - Asociación Andaluza para la Defensa de la Infancia y Prevención del Maltrato. - Consejo de Administración de RTVA. <p>GRUPO PARLAMENTARIO POPULAR:</p> <ul style="list-style-type: none"> - FAMP. - CEA. - UGT. - CCOO. - ASAJA. - CEPES. - CSI-CSIF - Federación Andaluza de Asociaciones de Lucha contra la Droga Enlace. - Asociación Pro Defensa del Niño. - ANPE. - Ecologistas en Acción. - UCE-Andalucía. - Federación Andaluza de Consumidores y Usuarios (FACUA). - USO. - FSIE (Federación Española de Sindicatos Independientes de Enseñanza). <p>GRUPO PARLAMENTARIO SOCIALISTA:</p> <ul style="list-style-type: none"> - FAMP. - UGT. - CCOO. - CEA. - CAVA. - UCE-Andalucía. - FACUA. - CEPES. - UAGA. - UPA. - Federación de Asociaciones de Lucha contra la Droga.
--	---

<p>Ley 1/2006, de modificación de la Ley 7/2002, de Ordenación Urbanística de Andalucía, de la Ley 1/1996, de Comercio Interior de Andalucía y de la Ley 13/2005, de Medidas para la Vivienda Protegida y el Suelo.</p>	<p>Proposición de Ley.</p>
<p>Ley 2/2006, de creación de la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo.</p>	<p>GRUPO PARLAMENTARIO ANDALUCISTA:</p> <ul style="list-style-type: none"> - CCOO. - UGT. - FAMP. - Coordinadora Andaluza de ONGs. - CEA. - Federación de Consumidores. <p>GRUPO PARLAMENTARIO IULV-CA:</p> <ul style="list-style-type: none"> - CCOO. - UGT. - Coordinadora Andaluza de ONGs. - Fondo Andaluz de Municipios Solidaridad Internacional. <p>GRUPO PARLAMENTARIO POPULAR:</p> <ul style="list-style-type: none"> - FAMP. - CEA. - CCOO. - UGT. - Médicos sin Fronteras. - Ayuda en Acción. - Fundación Humanismo y Democracia. - Cruz Roja Española. - Aldeas Infantiles. - Manos Unidas. - Cáritas. - Coordinadora Andaluza de ONGs. - Intervida. - Ayudemos a un Niño. - Plataforma del Voluntariado. - Unicef.

	<p>GRUPO PARLAMENTARIO SOCIALISTA:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Coordinadora Andaluza de ONGs. - FAMP. - UGT. - CCOO. - CEA. - Consejo Andaluz de Universidades.
<p>Ley 3/2006, de creación de la Agencia Pública Sanitaria Bajo Guadalquivir.</p>	<p>GRUPO PARLAMENTARIO ANDALUCISTA:</p> <ul style="list-style-type: none"> - SATSE. - Sindicato Médico de Andalucía. - FSP-UGT. - Sindicato de Sanidad de CCOO. - FACUA. - UCE-Andalucía. <p>GRUPO PARLAMENTARIO IULV-CA:</p> <ul style="list-style-type: none"> - FSP-UGT. - Sindicato de Sanidad de CCOO. - Consejo Económico y Social de Andalucía. - FACUA. - UCE-Andalucía. <p>GRUPO PARLAMENTARIO POPULAR:</p> <ul style="list-style-type: none"> - SATSE. - Sindicato Médico de Andalucía. - CCOO. - UGT. - CSI-CSIF. - FAMP. - Gerente Empresa Pública de Gestión del Hospital Comarcal Costa del Sol. - Gerente Empresa Pública de Gestión del Hospital del Poniente en Almería. - Gerente Empresa Pública de Gestión del Hospital del Alto Guadalquivir de Andujar.

	<p>GRUPO PARLAMENTARIO SOCIALISTA:</p> <ul style="list-style-type: none"> - UGT. - CCOO. - SATSE. - Sindicato Médico de Andalucía. - CSI-CSIF. - FAMP. - Sociedad Española de Salud Pública y Administración Sanitaria. - CEA. - Asociación de Consumidores Al-Andalus. - FACUA. - UCE-Andalucía. - Gerente de EPES. - Gerente Empresa Pública de Gestión del Hospital Comarcal Costa del Sol. - Gerente Empresa Pública de Gestión del Hospital del Poniente en Almería. - Gerente Empresa Pública de Gestión del Hospital del Alto Guadalquivir de Andujar. - Asociación Montilla Bono. - Personas con Trastorno Psicomotor. Andujar.
Ley 4/2006, de Asociaciones de Andalucía.	<p>GRUPO PARLAMENTARIO ANDALUCISTA:</p> <ul style="list-style-type: none"> - FACUA. - CEA. - UGT. - CCOO. - ASAJA. - Coordinadora Andaluza de ONGs. - CAVA. - Andalucía ACOGE. - CERMI-Andalucía. Comité de Representantes de Personas con Discapacidad. <p>GRUPO PARLAMENTARIO IULV-CA:</p> <ul style="list-style-type: none"> - FACUA. - CAVA. - Federación de Peñas de Málaga. - Federación de Peñas de Córdoba.

	<ul style="list-style-type: none"> - Federación Andaluza de Asociaciones de Drogodependencias. - Ecologistas en Acción de Andalucía. - Asociación Derecho y Democracia. - Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía. <p>GRUPO PARLAMENTARIO POPULAR:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Asociación Mujeres Mundo Rural. - Confederación Andaluza de Padres. - Federación Unión de Consumidores Europeos de Andalucía. - Federación Andaluza de Asociaciones por el Síndrome de Down. - Federación Asociaciones Mujeres en el Altiplano Granadino. - Federación Asociaciones de Mujeres Valle de León. - Federación-Confederación Andaluza de Personas con Discapacidad Física y Orgánica. - Federación Andaluza de Enfermos del Corazón. - CAVA. - FACUA. - ENLACE. - FEDRAC Granadino de Comercio. - Asociación de Empresarios Altiplano. - Asociación de Amas de Casa. - Asociación de Empresarios de la Costa Tropical. - Asociación Síndrome de Down. - Asociación Lucha Enfermedades Renales. - Asociación Española contra el Cáncer. - Federación Andaluza de Chiringuitos. - Asociación Hosteleros Costa Tropical. - Asociación Padres para la Integración. - Asociación Mayores de Motril. - CEA. - UGT. - CCOO. - USO. - CEPES. - CSI-CSIF. - FACUA. - UCE-Andalucía.
--	---

	<ul style="list-style-type: none"> - Federación Andaluza de Amas de Casa. - CAVA. - Ecologistas en Acción. - WWF/ADENA. - Asociación de Empresas del Sector Medioambiental de Andalucía. - Federación Andaluza de Caza. - Asociación Andaluza de Empresas Forestales. - Euroconsumo Andalucía. - ASAJA. - COLEGA. - FAMAN. - CAME - Asociación Banco de Alimentos de la Costa del Sol. - Asociación Benéfica Huelin. - Orden Hospitalaria San Juan de Dios. - Cáritas Diocesana. - Asociación Sevillana de Esclerosis Múltiple. - Asociación Pro Vida “Quiero Vivir”. - ENLACE. - Asociación de Padres de Autistas y Otros Trastornos Generalizados del Desarrollo. - Asociación de Alzheimer Santa Elena. - Federación Andaluza de Allegados de Esquizofrénicos. - Andalucía ACOGE. - Consejo Español de Ayudas a Refugiados. - Amnistía Internacional. - Asamblea de Cooperación por la Paz-Andalucía. - Federación Española de Desempleados. <p>GRUPO PARLAMENTARIO SOCIALISTA:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Asociación de Fundaciones Andaluzas. - CAVA. - FACUA. - UCE-Andalucía. - Confederación Andaluza de Organizaciones a favor de las Personas con Discapacidad Intelectual. - UGT. - CCOO. - CEA.
--	--

<p>Ley 5/2006, por la que se autoriza la concesión, con carácter extraordinario, de un anticipo reintegrable al municipio de Marbella.</p>	<p>Lectura Única.</p>
<p>Ley 6/2006, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía.</p>	<p>GRUPO PARLAMENTARIO ANDALUCISTA:</p> <ul style="list-style-type: none"> - CCOO. - UGT. - CEA. - FACUA. - CAVA. <p>GRUPO PARLAMENTARIO IULV-CA:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Defensor del Pueblo Andaluz. - Asociación Derecho y Democracia. - FAMP. - Consejo de la Juventud de Andalucía. - CCOO. - UGT. - CEA. - FACUA. - UCE. - CAVA. - Ecologistas en Acción de Andalucía. - Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía. - Andalucía ACOGE. <p>GRUPO PARLAMENTARIO POPULAR:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Defensor del Pueblo Andaluz. - FAMP. - CSI-CSIF. - USO. - CCOO. - UGT. - CEA. - FACUA. - UCE-Andalucía. - Federación Andaluza de Consumidores y Amas de Casa Al-Andalus.

	<ul style="list-style-type: none"> - Federación Unión de Consumidores Europeos de Andalucía. - CAVA. - FAMAN. <p>GRUPO PARLAMENTARIO SOCIALISTA:</p> <ul style="list-style-type: none"> - FAMP. - CAVA. - UCE-Andalucía. - FACUA. - UGT. - CCOO. - CEA.
<p>Ley 7/2006, sobre potestades administrativa de determinadas actividades de ocio en los espacios abiertos de los municipios de Andalucía.</p>	<p>GRUPO PARLAMENTARIO ANDALUCISTA:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Consejo de la Juventud de Andalucía. - Juventudes Socialistas. - Área de Juventud de IU LV-CA. - Nuevas Generaciones de Andalucía. - Juventudes Andalucistas. - Plataforma por el Derecho al Descanso (Sevilla). - FAMP. <p>GRUPO PARLAMENTARIO IULV-CA:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Consejo de la Juventud de Andalucía. - Consejo Local de la Juventud de Córdoba. - Consejo Local de la Juventud de Sevilla. - Consejo Municipal de la Juventud de Granada. - Consejo Local de la Juventud de Huelva. - Consejo Local de la Juventud de Almería. - Consejo Local de la Juventud de Jerez. - Consejo Local de la Juventud de Jaén. - Consejo Local de la Juventud de Málaga. - Energy Control. - Asociación Cordobesa de Alcohólicos Liberados. - Asociación de Alcohólicos Rehabilitados Despertar. - Juventudes Socialistas de Andalucía. - Área de Juventud de IU LV-CA. - Nuevas Generaciones de Andalucía.

	<ul style="list-style-type: none"> - Juventudes Andalucistas. - CCOO. - UGT. <p>GRUPO PARLAMENTARIO POPULAR:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Presidente del Consejo de la Juventud de Andalucía. - Comisión de Juventud de la FAMP. - COLEGA. - Federación Andaluza de Centros de Enseñanza Privada. - Coordinadora Andaluza Interuniversitaria. - Comisión de Evaluación y Seguimiento del Plan Joven, Concejalía de la Juventud de Granada. - Jaime Gil-Robles M de Vienna. - Alcaldes de las Capitales de Provincia de Andalucía. - CEA. - UGT-Enseñanza. - CCOO-Enseñanza. - CSIF-Enseñanza. <p>GRUPO PARLAMENTARIO SOCIALISTA:</p> <ul style="list-style-type: none"> - FAMP. - CAVA. - Asociación Andaluza de Hostelería. - Consejo Andaluz de la Juventud. - UCE-Andalucía. - FACUA. - Federación Española de Bebidas Espirituosas. - Fundación Alcohol y Sociedad. - UGT. - CCOO. - CEA.
<p>Ley 8/2006, del Estatuto de los Andaluces en el Mundo.</p>	<p>GRUPO PARLAMENTARIO ANDALUCISTA:</p> <ul style="list-style-type: none"> - CCOO. - UGT. - SOC. - CEA. - Federación de Consumidores.

- Federación Andaluza de Emigrantes Retornados.
- Casa de Andalucía en Hospitalet de Llobregat.
- Asociación Cultural Andaluza Santa Coloma de Gramanet.
- Casa de Andalucía en Barcelona.
- Centro Popular Andaluz de San Cugat.
- Casa de Andalucía en Lleida.
- Casa de Andalucía en Mataró.

GRUPO PARLAMENTARIO IULV-CA:

- Asociación Cultural Casa de Utrera en Cataluña.
- Asociación Cultural Casa de Sevilla en Sant Boi de Llobregat.
- Casa de Andalucía en Getafe.
- Amigos de la Cultura Andaluza en Puerto Sagunto.
- Peña Arte y Cultura de Andalucía en Bruselas.
- Andalucía Hoy en París.
- Centro Cultural Andaluz de Nimes.
- Círculo Cultural Andaluz de la Plata (Argentina).
- Casa de Andalucía, Comodoro Rivadavia (Argentina).
- Asociación Sevillana de Emigrantes Retornados.
- Federación Andaluza de Emigrantes Retornados.
- Sociedad Cooperativa Andaluza Pequeña Holanda en Arcos de la Frontera.
- Antonio Galván Rojas.
- CCOO.
- UGT.
- SOC.

GRUPO PARLAMENTARIO POPULAR:

- Casa de Utrera en Cataluña.
- Asociación Cultural Andaluza Hermanad Ntra. Sra. del Rocío de los Romeros de Barcelona.
- Hermandad Andaluza Ntra. Sra. del Rocío de Tarrasa.
- Asociación Andaluza Amigos de la Zarza en Sta. Coloma de Gramanet.
- Federación de Entidades Culturales Andaluzas en Cataluña.
- Centro Cultural Andaluz de Almusafes.

	<ul style="list-style-type: none"> - Casa de Andalucía en Valencia. - Casa de Andalucía en Torrejón de Ardoz. - Casa de Andalucía en Alcalá de Henares. - Casa de Andalucía en Valdemoro. - Casa de Andalucía en Arganda del Rey. - Casa de Andalucía en Leganés. - Casa de Andalucía en Getafe. - Casa de Andalucía en Alcobendas. - Peña Andaluza de California. - Agrupación Andaluza de Rosario. Argentina. - Centro Andaluz de General Alvear. Argentina. - Casa de Andalucía en San Nicolás. Argentina. - Centro Cultural Andalucía de Buenos Aires. - Casa de Andalucía de Asunción. - Peña Andaluza de Lieja. - Peña Flamenca Andaluza de Victoria. Fitzroy. Melbourne. - UGT. - CCOO. - FAMP. - CEA. - Defensor del Pueblo Andaluz. - Confederación Asociaciones de Vecinos del Estado Español. <p>GRUPO PARLAMENTARIO SOCIALISTA:</p> <ul style="list-style-type: none"> - FAMP. - UGT. - CCOO. - CEA. - Consejo de Comunidades Andaluzas, Circunscripción de Cataluña. - Federación de Asociaciones Andaluzas en la República Argentina. - Federación de Comunidades Andaluzas del Centro de España-Madrid. - Federación Andaluza de Emigrantes Retornados. - Consejo Andaluz de Universidades.
--	---

<p>Ley 9/2006, de Servicios Ferroviarios de Andalucía.</p>	<p>GRUPO PARLAMENTARIO ANDALUCISTA:</p> <ul style="list-style-type: none">- CCOO.- UGT.- CEA.- FACUA.- Sindicato Ferroviario. <p>GRUPO PARLAMENTARIO IULV-CA:</p> <ul style="list-style-type: none">- FAMP.- CCOO.- UGT.- CGT.- Sindicato Ferroviario.- FACUA.- UCE-Andalucía.- Ecologistas en Acción de Andalucía.- Colegio de Caminos, Canales y Puertos, Demarcación de Andalucía. <p>GRUPO PARLAMENTARIO POPULAR:</p> <ul style="list-style-type: none">- CEA.- UGT.- CCOO.- CSI-CSIF.- FAMP.- CAVA.- Colegio Oficial de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos.- Colegio Oficial de Ingenieros Industriales.- Colegio Oficial de Ingenieros de Comunicaciones.- Colegio Oficial de Ingenieros de Minas.- Colegio Oficial de Ingenieros Técnicos de Obras Públicas.- FACUA.- UCE-Andalucía.- Euroconsumo.- Alcaldes de las Capitales de Provincias, Adra, Motril, Nerja, Torremolinos, Fuengirola, Marbella, Jerez y Algeciras.- Presidentes de las 8 Diputaciones Provinciales.
--	---

	<p>GRUPO PARLAMENTARIO SOCIALISTA:</p> <ul style="list-style-type: none"> - FAMP. - CEA. - UGT. - CCOO. - Consejo Andaluz de Colegios Oficiales de Arquitectos. - Colegio Oficial de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos de Andalucía Occidental. - Colegio Oficial de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos de Andalucía Oriental. - Colegio Oficial de Ingenieros Industriales. - Colegio Oficial de Ingenieros de Telecomunicaciones. - Colegio Oficial de Ingenieros de Minas. - Colegio Oficial de Ingenieros Técnicos de Obras Públicas de Andalucía Occidental. - Colegio Oficial de Ingenieros Técnicos de Obras Públicas de Andalucía Oriental. - Colegio de Geólogos de Andalucía. - Consejo de Consumidores y Usuarios de Andalucía.
<p>Ley 10/2006, del Instituto Andaluz de Prevención de Riesgos Laborales.</p>	<p>GRUPO PARLAMENTARIO ANDALUCISTA:</p> <ul style="list-style-type: none"> - CCOO. - UGT. - CEA. - Asociación de Trabajadores Autónomos de Andalucía (ATA). - Consejo Andaluz de Colegios Profesionales de Andalucía. - Universidades de Andalucía. <p>GRUPO PARLAMENTARIO IULV-CA:</p> <ul style="list-style-type: none"> - FAMP. - CCOO. - UGT. - CEA. - Asociación Derecho y Democracia. - Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía. - Andalucía ACOGE.

	<p>GRUPO PARLAMENTARIO POPULAR:</p> <ul style="list-style-type: none">- CEA.- UGT.- CCOO.- CSI-CSIF.- ATA.- Consejo Andaluz de Colegios Profesionales de Andalucía.- Asociación Técnicos de Prevención de Riesgos Laborales.- Federación de Servicios de Prevención Ajenos.- Consejo Territorial de Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales.- Asociación de Entidades Preventivas Acreditadas. <p>GRUPO PARLAMENTARIO SOCIALISTA:</p> <ul style="list-style-type: none">- Colegio de Graduados Sociales de Andalucía.- Colegio de Abogados de Andalucía.- Colegio de Ingenieros Superiores de Andalucía.- Colegio de Ingenieros Técnicos de Andalucía.- Colegio de Arquitectos de Andalucía.- Colegio de Aparejadores y Arquitectos Técnicos de Andalucía.- Universidades Públicas de Andalucía.- CEA.- Fundación Andaluza de Construcción.- UGT.- CCOO.- Asociación Nacional de Entidades Acreditadas como Servicios de Prevención, Auditoras y Formativas en Andalucía.- Asociación de Servicios de Prevención Ajenos de Andalucía.- Asociación de Mutuas de Accidentes de Trabajo de Andalucía.- Asociación de Servicios de Prevención de Mutuas de Andalucía.
--	---

<p>Ley 11/2006, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2007.</p>	<p>GRUPO PARLAMENTARIO ANDALUCISTA:</p> <ul style="list-style-type: none"> - UGT. - CCOO. - CEA. - FACUA. - FAMP. - CEPES. - CSI-CSIF. - UAGA. - ASAJA. - UPA. - Federación de Asociaciones de Madres y Padres de Alumnos de Andalucía. - Comité Andaluz de Agricultura Ecológica. - Ecologistas en Acción. - SOC. - Observatorio Económico de Andalucía. - PYMES-Andalucía. - CAVA. <p>GRUPO PARLAMENTARIO IULV-CA:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Defensor del Pueblo Andaluz. - FAMP. - Consejo Económico y Social de Andalucía. - Consejo Andaluz de Universidades. - Observatorio Económico de Andalucía. - Red Andaluza de la Nueva Cultura del Agua. - Red Andaluza de Asociaciones de Padres y Madres de Alumnos. - Consejo de la Juventud de Andalucía. - CCOO. - UGT. - CGT. - USTEA. - USO. - Confederación de Entidades para la Economía Social de Andalucía (CEPES-Andalucía). - Federación Andaluza de Empresas Cooperativas de Trabajo Asociado (FAECTA).
---	--

- Pequeña y Mediana Empresa de Andalucía.
 - CEA.
 - Asociación de Productores de Pesca.
 - Federación Andaluza de Consumidores y Usuarios (FACUA).
 - Unión de Consumidores de Andalucía (UCE-Andalucía).
 - Confederación de Asociaciones de Vecinos de Andalucía (CAVA).
 - ADESA (Energías Renovables).
 - Ecologistas en Acción de Andalucía.
 - UAGA.
 - ASAJA.
 - UPA.
 - Sindicatos de Obreros del Campo (SOC).
 - Asociación para la Defensa de la Salud Pública de Andalucía.
 - Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía.
 - Andalucía ACOGE.
 - Federación Andaluza de Asociaciones de Drogodependientes Enlace.
 - Federación Andaluza de Disminuidos Físicos.
 - Cáritas de Andalucía.
 - Representación de Centros de Diagrama.
 - Asociación de Mujeres Víctimas de Malos Tratos.
 - Coordinadora Andaluza de Apoyo al Lobby Europeo de Mujeres.
 - Asociación Pro Defensa del Niño.
 - Asociación Andaluza para la Defensa de la Infancia y Prevención del Maltrato.
 - Consejo de Administración de RTVA.
- GRUPO PARLAMENTARIO POPULAR:
- FAMP.
 - CEA.
 - UGT.
 - CCOO.
 - ASAJA.
 - CEPES.
 - CSI-CSIF

	<ul style="list-style-type: none"> - Federación Andaluza de Asociaciones de Lucha contra la Droga Enlace. - Asociación Pro Defensa del Niño. - ANPE. - Ecologistas en Acción. - UCE-Andalucía. - Federación Andaluza de Consumidores y Usuarios (FACUA). - USO. - FSIE (Federación Española de Sindicatos Independientes de Enseñanza). <p>GRUPO PARLAMENTARIO SOCIALISTA:</p> <ul style="list-style-type: none"> - FAMP. - UGT. - CCOO. - CEA. - CAVA. - UCE-Andalucía. - FACUA. - CEPES. - UAGA. - UPA. - Federación de Asociaciones de Lucha contra la Droga.
<p>Ley 12/2006, de Fiscalidad Complementaria del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía.</p>	<p>GRUPO PARLAMENTARIO ANDALUCISTA:</p> <ul style="list-style-type: none"> - UGT. - CCOO. - CEA. - FACUA. - FAMP. - CEPES. - CSI-CSIE. - UAGA. - ASAJA. - UPA. - Federación de Asociaciones de Madres y Padres de Alumnos de Andalucía.

- Comité Andaluz de Agricultura Ecológica.
 - Ecologistas en Acción.
 - SOC.
 - Observatorio Económico de Andalucía.
 - PYMES-Andalucía.
 - CAVA.
- GRUPO PARLAMENTARIO IULV-CA:
- Defensor del Pueblo Andaluz.
 - FAMP.
 - Consejo Económico y Social de Andalucía.
 - Consejo Andaluz de Universidades.
 - Observatorio Económico de Andalucía.
 - Red Andaluza de la Nueva Cultura del Agua.
 - Red Andaluza de Asociaciones de Padres y Madres de Alumnos.
 - Consejo de la Juventud de Andalucía.
 - CCOO.
 - UGT.
 - CGT.
 - USTEA.
 - USO.
 - Confederación de Entidades para la Economía Social de Andalucía (CEPES-Andalucía).
 - Federación Andaluza de Empresas Cooperativas de Trabajo Asociado (FAECTA).
 - Pequeña y Mediana Empresa de Andalucía.
 - CEA.
 - Asociación de Productores de Pesca.
 - Federación Andaluza de Consumidores y Usuarios (FACUA).
 - Unión de Consumidores de Andalucía (UCE-Andalucía).
 - Confederación de Asociaciones de Vecinos de Andalucía (CAVA).
 - ADESA (Energías Renovables).
 - Ecologistas en Acción de Andalucía.
 - UAGA.
 - ASAJA.
 - UPA.

	<ul style="list-style-type: none"> - Sindicatos de Obreros del Campo (SOC). - Asociación para la Defensa de la Salud Pública de Andalucía. - Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía. - Andalucía ACOGE. - Federación Andaluza de Asociaciones de Drogodependientes Enlace. - Federación Andaluza de Disminuidos Físicos. - Cáritas de Andalucía. - Representación de Centros de Diagrama. - Asociación de Mujeres Víctimas de Malos Tratos. - Coordinadora Andaluza de Apoyo al Lobby Europeo de Mujeres. - Asociación Pro Defensa del Niño. - Asociación Andaluza para la Defensa de la Infancia y Prevención del Maltrato. - Consejo de Administración de RTVA. <p>GRUPO PARLAMENTARIO POPULAR:</p> <ul style="list-style-type: none"> - FAMP. - CEA. - UGT. - CCOO. - ASAJA. - CEPES. - CSI-CSIF. - Federación Andaluza de Asociaciones de Lucha contra la Droga Enlace. - Asociación Pro Defensa del Niño. - ANPE. - Ecologistas en Acción. - UCE-Andalucía. - Federación Andaluza de Consumidores y Usuarios (FACUA). - USO. - FSIE (Federación Española de Sindicatos Independientes de Enseñanza).
--	---

	<p>GRUPO PARLAMENTARIO SOCIALISTA:</p> <ul style="list-style-type: none"> - FAMP. - UGT. - CCOO. - CEA. - CAVA. - UCE-Andalucía. - FACUA. - CEPES. - UAGA. - UPA. - Federación de Asociaciones de Lucha contra la Droga.
<p>Ley 1/2007, por la que se regula la Investigación en Reprogramación Celular con Finalidad Exclusivamente Terapéutica.</p>	<p>GRUPO PARLAMENTARIO ANDALUCISTA:</p> <ul style="list-style-type: none"> - CCOO - UGT - CEA - Sebastián Chávez (Prof. Dpto. Genética Univ. Sevilla). - Universidades de Andalucía. <p>GRUPO PARLAMENTARIO IULV-CA:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Federación de Asociaciones de Familiares de Enfermos de Alzheimer de Andalucía. - Asociación Andaluza de Parkinson. <p>GRUPO PARLAMENTARIO POPULAR:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Federación de Asociaciones de Familiares de Enfermos de Alzheimer de Andalucía. - Federación de Asociaciones de Diabéticos en Andalucía. - Federación Española de Enfermedades Raras en Andalucía. - Asociación Andaluza contra el Cáncer. - Colegio Profesional de Médicos. - SATSE. - Sindicato Médico Andaluz. - Foro de la Familia. - Sociedad Española de Genética. - Dpto. de Genética Hospital Univ. Virgen del Rocío. - Dpto. de Genética de la Universidad de Granada. - Dpto. de Genética de la Universidad de Sevilla. - Dpto. de Genética de la Universidad de Córdoba. - Dpto. de Genética de la Universidad de Cádiz.

	<p>GRUPO PARLAMENTARIO SOCIALISTA:</p> <ul style="list-style-type: none"> - CEA. - UGT. - CCOO. - Federación Española de Enfermedades Raras. - Federación de Asociaciones de Diabéticos de Andalucía. - Federación de Asociaciones de Familiares de Enfermos de Alzheimer. - CABIMER.
<p>Ley 2/2007, de Fomento de las Energías Renovables y del Ahorro y Eficiencia Energética de Andalucía.</p>	<p>GRUPO PARLAMENTARIO ANDALUCISTA:</p> <ul style="list-style-type: none"> - CCOO. - UGT. - CEA. - Consejo de Consumidores y Usuarios de Andalucía. - Ecologistas en Acción de Andalucía. - FAMP. - Asociación de Productores de Energías Renovables. - Instituto Andaluz de Energías Renovables. <p>GRUPO PARLAMENTARIO DE IULV-CA:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ecologistas en Acción de Andalucía. - Greenpeace. - FACUA. - UCE-Andalucía. - Federación Andaluza de Consumidores y Amas de Casa. Al-Andalus. - CCOO. - UGT. - Asociación de Industria Fotovoltaica. - Asociación de Productores de Energías Renovables. <p>GRUPO PARLAMENTARIO POPULAR:</p> <ul style="list-style-type: none"> - CEA. - CCOO. - UGT. - FAMP. - Red Eléctrica de España. - Consejo Andaluz de Cámaras de Comercio.

	<ul style="list-style-type: none"> - Federación de Asociaciones de Consumidores y Usuarios de Andalucía. - Asociación de Productores de Energías Renovables. - Asociación Española de la Industria Energética. - Asociación de Promotores y Productores de Parques Eólicos. - Instituto Andaluz de Energías Renovables. - Instituto para la Diversificación y Ahorro de Energía. - Centro Nacional de Energías Renovables. - Colegio Oficial de Ingenieros Industriales. - Colegio Oficial de Arquitectos. - Colegio Oficial de Físicos. <p>GRUPO PARLAMENTARIO SOCIALISTA:</p> <ul style="list-style-type: none"> - CEA. - UGT. - CCOO. - Consejo de Consumidores y Usuarios de Andalucía. - Asociación Española de la Industria Eléctrica. - Sedigas. - Ecologistas en Acción de Andalucía. - Asociación de Promotores y Productores de Parques Eólicos. - Asociación de la Industria Fotovoltaica. - Asociación de Productores de Energías Renovables.
Ley 3/2007, Reconocimiento de la Universidad Privada Fernando III.	<p>GRUPO PARLAMENTARIO ANDALUCISTA:</p> <ul style="list-style-type: none"> - CCOO. - UGT. - CEA. - Consejo Andaluz de Rectores de Universidades de Andalucía. - Fundación Universidad Fernando III. - Sindicato de Estudiantes. - CSI-CSIF. - USTEA.

	<p>GRUPO PARLAMENTARIO IULV-CA:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Consejo Andaluz de Rectores de Universidades de Andalucía. - CCOO. - UGT. - USTEA. - Sindicato de Estudiantes. <p>GRUPO PARLAMENTARIO POPULAR:</p> <ul style="list-style-type: none"> - CEA. - CCOO. - UGT. - Fundación Universidad Fernando III. - CRUA. <p>GRUPO PARLAMENTARIO SOCIALISTA:</p> <ul style="list-style-type: none"> - CEA. - UGT. - CCOO. - Consejo Escolar de Andalucía. - Consejo Social de la Universidad de Córdoba. - Consejo Social de la Universidad de Sevilla. - Consejo Social de la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla.
<p>Ley 4/2007, por la que se modifica la Ley 4/1989, de Estadística de la Comunidad Autónoma de Andalucía y se aprueba el Plan Estadístico de Andalucía 2007-2010.</p>	<p>GRUPO PARLAMENTARIO ANDALUCISTA:</p> <ul style="list-style-type: none"> - CCOO. - UGT. - CEA. - CEPES. - FAMP. - FACUA. - UCE-Andalucía. - Ecologistas en Acción de Andalucía. - UAGA. - Observatorio Económico de Andalucía. - Instituto de Estadística de Andalucía.

	<p>GRUPO PARLAMENTARIO IULV-CA:</p> <ul style="list-style-type: none">- CCOO.- UGT.- CEPES.- CEA.- FACUA.- UCE-Andalucía.- Ecologistas en Acción de Andalucía.- UAGA.- Observatorio Económico de Andalucía.- Red Andaluza de la Nueva Cultura del Agua.- Instituto de Estadística de Andalucía. <p>GRUPO PARLAMENTARIO POPULAR:</p> <ul style="list-style-type: none">- Instituto Nacional de Estadística.- CEA.- FAMP.- CSI-CSIF.- Facultad de Ciencias de la Universidad de Granada.- Facultad de Ciencias Experimentales Universidad de Jaén.- Facultad de Economía Universidad de Málaga.- Facultad de Económicas y Empresariales Universidad de Sevilla.- Un representante de ETEA Córdoba.- Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la UNED. <p>GRUPO PARLAMENTARIO SOCIALISTA:</p> <ul style="list-style-type: none">- CEA.- UGT.- CCOO.- Instituto Nacional de Estadística.- Consejo Andaluz de Estadística.- Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación.- Instituto de Prospectiva Tecnológica.- Instituto de Estudios Sociales de Andalucía.- Eurostat (Oficina de Estadística de la UE).
--	---

<p>Ley 5/2007, por la que se crea como Entidad de Derecho Público el Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico.</p>	<p>GRUPO PARLAMENTARIO ANDALUCISTA:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Real Academia de Bellas Artes de Santa Isabel de Hungría. - Real Academia de Bellas Artes de San Telmo en Málaga. - Departamentos de Historia del Arte de las Universidades Públicas de Andalucía. - Presidente del Consejo de Hermandades y Cofradías de Sevilla. - Presidente Agrupación de Cofradías de Semana Santa de Málaga. <p>GRUPO PARLAMENTARIO POPULAR:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Real Academia de Bellas Artes de Santa Isabel de Hungría. - Asociaciones de Academias de Andalucía. - Departamento de Historia del Arte de la Facultad de Almería. - Departamento de Historia del Arte de la Facultad de Cádiz. - Departamento de Historia del Arte de la Facultad de Córdoba. - Departamento de Historia del Arte de la Facultad de Granada. - Departamento de Historia del Arte de la Facultad de Huelva. - Departamento de Historia del Arte de la Facultad de Jaén. - Departamento de Historia del Arte de la Facultad de Málaga. - Departamento de Historia del Arte de la Facultad de Sevilla. - Departamento de Historia del Arte de la Facultad de la Pablo de Olavide. <p>GRUPO PARLAMENTARIO SOCIALISTA:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Asociación Andaluza de Documentalistas. - Asociación de Archiveros de Andalucía. - Asociación Andaluza de Bibliotecarios. - Asociación de Gestores Culturales de Andalucía. - Colegio Oficial de Doctores y Licenciados en Bellas Artes de Andalucía. - Colegio Oficial de Doctores y Licenciados en Filosofía y Letras y Ciencias de Sevilla. Sección Arqueología.
--	---

	<ul style="list-style-type: none"> - Colegio Oficial de Doctores y Licenciados en Filosofía y Letras y Ciencias de Cádiz. Sección Arqueología. - Colegio Oficial de Doctores y Licenciados en Filosofía y Letras y Ciencias de Granada, Jaén y Almería. Sección Arqueología. - Departamento de Antropología Social y Cultural. Universidad de Sevilla. - Departamento de Teoría, Historia y Composición Arquitectónica. ETS Arquitectura de Sevilla. - Departamento de Construcciones Arquitectónicas. ETS Arquitectura de Granada. - UGT. - CCOO. - CEA.
<p>Ley 6/2007, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía.</p>	<p>GRUPO PARLAMENTARIO ANDALUCISTA:</p> <ul style="list-style-type: none"> - CCOO. - UGT. - CEA. - FAMP. - FACUA. - UCE-Andalucía. - Ecologistas en Acción de Andalucía. - UAGA. <p>GRUPO PARLAMENTARIO IULV-CA:</p> <ul style="list-style-type: none"> - CCOO. - UGT. - CEA. - FACUA. - UCE-Andalucía. - Ecologistas en Acción de Andalucía. - UAGA. <p>GRUPO PARLAMENTARIO POPULAR:</p> <ul style="list-style-type: none"> - FAMP. - CEA. - UGT. - CCOO. - FACUA.

	<ul style="list-style-type: none"> - Un representante de las Cámaras de Comercio. - Un representante del Tribunal de Defensa de la Competencia. - Un representante del Tribunal de Defensa de la Competencia de la Comunidad de Madrid. - Un representante de cada una de las Facultades de Derecho existentes en Andalucía. - Un representante de cada una de las Facultades de Económicas y Empresariales existentes en Andalucía. <p>GRUPO PARLAMENTARIO SOCIALISTA:</p> <ul style="list-style-type: none"> - CEA. - UGT. - CCOO. - FACUA. - UCE-Andalucía.
<p>Ley 7/2007, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental.</p>	<p>GRUPO PARLAMENTARIO ANDALUCISTA:</p> <ul style="list-style-type: none"> - CCOO. - UGT. - CEA. - FACUA. - Ecologistas en Acción de Andalucía. - UAGA. - COAG. - ASAJA. - UPA. - Consejo del Colegio de Veterinarios de Andalucía. - Colegio Oficial de Biólogos. - Federación Andaluza de Ciencias Ambientales. <p>GRUPO PARLAMENTARIO IULV-CA:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ecologistas en Acción de Andalucía. - Greenpeace. - Federación Andaluza de Ciencias Ambientales. - CCOO. - UGT.

	<p>GRUPO PARLAMENTARIO POPULAR:</p> <ul style="list-style-type: none">- FAMP.- CEA.- CSI-CSIF.- CCOO.- UGT.- CAVA.- UCE-Andalucía.- FACUA.- CECA.- Consejo de Pequeñas y Medianas Empresas.- Asociación de Empresas del Sector Medio Ambiental de Andalucía.- Cámaras de Comercio, Industria y Navegación.- Sindicato Andaluz de Funcionarios de la Junta de Andalucía.- Euroconsumo.- 8 Diputaciones Provinciales.- Consejo Andaluz de Colegios Oficiales de Aparejadores y Arquitectos Técnicos.- Consejo Andaluz de Colegio Oficial de Arquitectos.- Consejos Oficiales de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos de Andalucía.- Colegio Oficial de Ingenieros Industriales de Andalucía.- Colegio Oficial de Químicos y Físicos de Andalucía.- Colegio Oficial de Biólogos.- ADENA/WWF- Ecologistas en Acción de Andalucía.- Asociación de Técnicos de Energías de Andalucía. <p>GRUPO PARLAMENTARIO SOCIALISTA:</p> <ul style="list-style-type: none">- Ecologistas en Acción de Andalucía.- Pool Español de Riesgos Medioambientales.- UPA.- Asociación de Abastecimiento de Agua y Saneamientos de Andalucía.- FACUA.- CCOO.- UGT.- CEA.- UCE-Andalucía.- CAVA.
--	--

<p>Ley 8/2007, de Museos y Colecciones Museográficas de Andalucía.</p>	<p>GRUPO PARLAMENTARIO ANDALUCISTA:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Real Academia de Bellas Artes de Santa Isabel de Hungría. - Real Academia de Bellas Artes de San Telmo en Málaga. - Departamentos de Historia del Arte de las Universidades Públicas de Andalucía. - Asociación de Archiveros de Andalucía. - CCOO. - UGT. - CEA. - FAMP. <p>GRUPO PARLAMENTARIO IULV-CA:</p> <ul style="list-style-type: none"> - CCOO. - UGT. - FAMP. - Federación Española de Asociaciones de Archiveros, Bibliotecarios, Arqueólogos, Museólogos y Documentalistas. - Asociación Española de Museólogos. - Asociación Profesional de Museólogos de España. <p>GRUPO PARLAMENTARIO POPULAR:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Real Academia de Bellas Artes de Santa Isabel de Hungría. - Instituto de Academias de Andalucía. - Departamento de Historia del Arte de la Facultad de Almería. - Departamento de Historia del Arte de la Facultad de Cádiz. - Departamento de Historia del Arte de la Facultad de Córdoba. - Departamento de Historia del Arte de la Facultad de Granada. - Departamento de Historia del Arte de la Facultad de Huelva. - Departamento de Historia del Arte de la Facultad de Jaén. - Departamento de Historia del Arte de la Facultad de Málaga. - Departamento de Historia del Arte de la Facultad de Sevilla. - Departamento de Historia del Arte de la Facultad de la Pablo de Olavide.
--	---

	<ul style="list-style-type: none"> - CEA. - UGT. - CCOO. - Ayuntamientos Capitales de Provincia de Andalucía. - Diputaciones Provinciales de Andalucía. - Amigos de Itálica. - Amigos de Osuna. - Amigos del Museo de Bellas Artes de Sevilla. - Amigos del Museo Municipal de Écija. - Amigos del Museo Arqueológico de Sevilla. - Asociación de Fundaciones Andaluzas. - Colegios de Doctores y Licenciados de las ocho Provincias de Andalucía. <p>GRUPO PARLAMENTARIO SOCIALISTA:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Departamento de Antropología Social y Cultural. Universidad de Sevilla. - Departamento de Patrimonio Histórico de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad de Jaén. - Departamento de Historia del Arte de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Granada. - Museo Parque de las Ciencias de Granada. - Museo de Bellas Artes de Sevilla. - Comité Español del ICOM (Consejo Internacional de Museos). - Representante en Andalucía de la Asociación Profesional de Museólogos de España. - Representante en Andalucía de la Asociación Española de Museólogos. - Representante en Andalucía de la Federación Española de Amigos de los Museos. - Asociación de Gestores Culturales de Andalucía. - Asociación de Museos Locales de Córdoba. - Colegio Oficial de Doctores y Licenciados en Bellas Artes de Andalucía. - UGT. - CCOO. - CEA.
--	---

<p>Ley 9/2007, de la Administración de la Junta de Andalucía.</p>	<p>GRUPO PARLAMENTARIO ANDALUCISTA:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Asociación de Fundaciones Andaluzas. - CCOO. - UGT. - CEA. - CAVA. - UCE-Andalucía. <p>GRUPO PARLAMENTARIO POPULAR:</p> <ul style="list-style-type: none"> - CAVA. - CEA. - UGT. - CCOO. - CSI-CSIF. - Consejo Andaluz de Colegios de Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Admón. Local. - Consejo Andaluz de Colegios de Abogados. - Consejo Andaluz de Universidades. - Consejo Andaluz de Colegios de Economistas. - CEPES. - Colegio Territorial de Administradores de Fincas de Sevilla. - FAMP. - Consejo General del Notariado. - Cátedra de Derecho Administrativo de la Universidad de Almería. - Cátedra de Derecho Administrativo de la Universidad de Cádiz. - Cátedra de Derecho Administrativo de la Universidad de Córdoba. - Cátedra de Derecho Administrativo de la Universidad de Granada. - Cátedra de Derecho Administrativo de la Universidad de Huelva. - Cátedra de Derecho Administrativo de la Universidad de Jaén. - Cátedra de Derecho Administrativo de la Universidad de Málaga. - Cátedra de Derecho Administrativo de la Universidad de Sevilla.
---	---

	<p>GRUPO PARLAMENTARIO SOCIALISTA:</p> <ul style="list-style-type: none"> - CCOO. - UGT. - CEA. - UCE-Andalucía. - CAVA. - Asociación de Fundaciones Andaluzas.
<p>Ley 10/2007, de Protección del Origen y la Calidad de los Vinos en Andalucía.</p>	<p>GRUPO PARLAMENTARIO ANDALUCISTA:</p> <ul style="list-style-type: none"> - CEA. - COAG. - ASAJA. - UPA. - FAECA. - FACUA. - Consejo Regulador Denominación de Origen “Condado de Huelva”. - Consejo Regulador Denominación de Origen “Jerez-Xeres-Sherry y Manzanilla de Sanlúcar de Barrameda”. - Consejo Regulador Denominación de Origen “Málaga y Sierras de Málaga”. - Consejo Regulador Denominación de Origen “Montilla-Moriles”. - Presidente de la Asociación de Vinos Singulares de Pagos de Andalucía. <p>GRUPO PARLAMENTARIO IULV-CA:</p> <ul style="list-style-type: none"> - COAG. - ASAJA. - UPA. - FAECA. - FACUA. - Consejo Regulador Denominación de Origen “Condado de Huelva”. - Consejo Regulador Denominación de Origen “Jerez-Xeres-Sherry y Manzanilla de Sanlúcar de Barrameda”. - Consejo Regulador Denominación de Origen “Málaga y Sierras de Málaga”. - Consejo Regulador Denominación de Origen “Montilla-Moriles”. - Presidente de la Asociación de Vinos Singulares de Pagos de Andalucía.

	<p>GRUPO PARLAMENTARIO POPULAR:</p> <ul style="list-style-type: none"> - ASAJA. - COAG. - UPA. - FAECA. - CEA. - CCOO. - UGT. - AECOVI-JEREZ S.C.A. - FEDEJEREZ. - Consejo Regulador Denominación de Origen “Condado de Huelva”. - Consejo Regulador Denominación de Origen “Jerez-Xeres-Sherry y Manzanilla de Sanlúcar de Barrameda”. - Consejo Regulador de la Denominación de Origen Brandy de Jerez. - Consejo Regulador Denominación de Origen “Málaga y Sierras de Málaga”. - Consejo Regulador Denominación de Origen “Montilla-Moriles”. - Federación Española del Vino. - Fundación Alcohol y Sociedad. - UCE-Andalucía. - FACUA. - Federación Andaluza de Consumidores y Amas de Casa Al-Andalus. <p>GRUPO PARLAMENTARIO SOCIALISTA:</p> <ul style="list-style-type: none"> - COAG. - ASAJA. - UPA. - FAECA. - UCE-Andalucía. - Consejo Regulador Denominación de Origen “Condado de Huelva”. - Consejo Regulador Denominación de Origen “Jerez-Xeres-Sherry y Manzanilla de Sanlúcar de Barrameda”. - Consejo Regulador Denominación de Origen “Málaga y Sierras de Málaga”.
--	---

	<ul style="list-style-type: none"> - Consejo Regulador Denominación de Origen “Montilla-Moriles”. - UGT. - CCOO. - CEA.
<p>Ley 11/2007, Reguladora del Consejo Genético, de Protección de los Derechos de las Personas que se Sometan a Análisis Genéticos y de los Bancos de ADN Humano en Andalucía.</p>	<p>GRUPO PARLAMENTARIO ANDALUCISTA:</p> <ul style="list-style-type: none"> - CCOO. - UGT. - CEA. - Sebastián Chávez (Prof. Dpto. Genética Univ. Sevilla). - Universidades de Andalucía. <p>GRUPO PARLAMENTARIO IULV-CA:</p> <ul style="list-style-type: none"> - UGT. - CCOO. - Federación Española de Enfermedades Raras. - Federación de Asociaciones de Diabéticos de Andalucía. - Federación de Asociaciones de Familiares de Enfermos de Alzheimer de Andalucía. - Asociación Andaluza de Parkinson. - Asociación Española contra el Cáncer (Junta Provincial de Sevilla). - Centro Andaluz de Medicina Regenerativa y Biología Molecular. (CABIMER). - Colegio Oficial de Médicos de Sevilla. - Sociedad Española de Genética. - Departamento de Genética del Hospital Universitario Virgen del Rocío de Sevilla. - Departamento de Genética de la Universidad de Granada. - Departamento de Genética de la Universidad de Sevilla. <p>GRUPO PARLAMENTARIO POPULAR:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Federación de Asociaciones de Familiares de Enfermos de Alzheimer de Andalucía. - Federación de Asociaciones de Diabéticos en Andalucía. - Federación Española de Enfermedades Raras en Andalucía. - Asociación Andaluza contra el Cáncer. - Consejo General de Colegios Médicos de Andalucía.

	<ul style="list-style-type: none"> - SATSE. - Sindicato Médico Andaluz. - Foro de la Familia. - Sociedad Española de Genética. - Departamento de Genética del Hospital Universitario Virgen del Rocío. - Dpto. de Genética de la Universidad de Sevilla. - Asociación Andaluza contra la Fibrosis Quística. - Asociación Andaluza de Esclerosis Tuberosa. - GINEMED. <p>GRUPO PARLAMENTARIO SOCIALISTA:</p> <ul style="list-style-type: none"> - CEA. - UGT. - CCOO. - Federación Española de Enfermedades Raras. - Federación de Asociaciones de Diabéticos de Andalucía. - Federación de Asociaciones de Familiares de Enfermos de Alzheimer. - CABIMER. - Departamento de Genética del Hospital Universitario Virgen del Rocío.
<p>Ley 12/2007, para la Promoción de la Igualdad de Género en Andalucía.</p>	<p>GRUPO PARLAMENTARIO ANDALUCISTA:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Secretaría de la Mujer de CCOO. - Secretaría de la Mujer de UGT. - Secretaría de la Mujer de USTEA. - Secretaría de la Mujer del SOC. - AMUVI. - Federación de Mujeres Separadas y Divorciadas. - Coordinadora Española del Lobby Europeo de Mujeres. - Asociación de Mujeres Juristas Themis. - Federación de Mujeres Progresistas. <p>GRUPO PARLAMENTARIO IULV-CA:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Forum de Política Feminista de Andalucía. - Plataforma Andaluza de Organizaciones de Mujeres por la Abolición de la Prostitución. - AMUVI. - Afromujer Andalucía.

- Mujeres entre Mundos.
- Federación de Mujeres Separadas y Divorciadas.
- Coordinadora Española del Lobby Europeo de Mujeres.
- Asociación de Mujeres Juristas Themis.
- Grupo de Género de Amnistía Internacional.
- Plataforma 8 de Marzo-Sevilla.
- Dones Juristes (Asoc. de Mujeres Juristas Catalanas).
- Secretaría de la Mujer de CCOO.
- Secretaría de la Mujer de UGT.
- Secretaría de la Mujer de USTEA.
- Secretaría de la Mujer del SOC.
- Ana Rubio Castro (Catedrática de Filosofía del Derecho, Moral y Política en la Univ. de Granada).
- Inmaculada Montalbán Huertas (Magistrado del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía).
- M^a Fernanda Fernández López (Catedrática de Derecho del Trabajo y de Seguridad Social Universidad de Sevilla y ex letrada del Tribunal Constitucional).

GRUPO PARLAMENTARIO POPULAR:

- Federación Andaluza de Mujeres Progresistas.
- Asociación de Mujeres Rurales de Andalucía.
- Asociación de Lesbianas de Andalucía.
- Asociación de Mujeres Violadas y Maltratadas.
- Plataforma Andaluza de Organizaciones de Mujeres por la Abolición de la Prostitución.
- Asociación para la Prevención y Atención de Mujeres Maltratadas.
- Asociación de Mujeres Juristas Themis.
- Federación Andaluza de Mujeres Empresarias.
- Federación Andaluza de Mujeres Gitanas Fakali.
- Sociedad Andaluza de Juristas para la Defensa de los Derechos Humanos Colectivos e Individuales.
- Mujeres entre Mundos.
- Federación de Mujeres Separadas y Divorciadas.
- Coordinadora Española del Lobby Europeo de Mujeres.
- UGT.
- CCOO.

	<p>GRUPO PARLAMENTARIO SOCIALISTA:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mujeres Progresistas de Andalucía. - Asociación de Mujeres Rurales de Andalucía. - Asociación de Mujeres Discapacitadas LUNA. - Asociación de Mujeres Juristas Themis. - Federación Andaluza de Mujeres Gitanas Fakali. - Seminario Interdisciplinar de Estudios de la Mujer. Universidad de Sevilla. - CEA. - Federación Andaluza de Mujeres Empresarias. - Plataforma Andaluza de Apoyo al Lobby Europeo de Mujeres. - Secretaría de la Mujer de UGT. - Secretaría de la Mujer de CCOO.
<p>Ley 13/2007, de Medidas de Prevención y Protección Integral contra la Violencia de Género.</p>	<p>GRUPO PARLAMENTARIO ANDALUCISTA:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Secretaría de la Mujer de CCOO. - Secretaría de la Mujer de UGT. - Secretaría de la Mujer de USTEA. - Secretaría de la Mujer del SOC. - AMUVI. - Federación de Mujeres Separadas y Divorciadas. - Coordinadora Española del Lobby Europeo de Mujeres. - Asociación de Mujeres Juristas Themis. - Forum de Política Feminista de Andalucía. - Plataforma Andaluza de Organizaciones de Mujeres por la Abolición de la Prostitución. - Grupo de Género de Amnistía Internacional. <p>GRUPO PARLAMENTARIO IULV-CA:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Forum de Política Feminista de Andalucía. - Plataforma Andaluza de Organizaciones de Mujeres por la Abolición de la Prostitución. - AMUVI. - Afromujer Andalucía. - Mujeres entre Mundos. - APAMM. - Federación de Mujeres Separadas y Divorciadas. - Comisión Investigación de Malos Tratos a la Mujer. - Coordinadora Española del Lobby Europeo de Mujeres.

- Asociación de Mujeres Juristas Themis.
 - Grupo de Género de Amnistía Internacional.
 - Plataforma Violencia Cero-Málaga.
 - Plataforma 8 de Marzo-Sevilla.
 - Plataforma contra la Violencia de Género-Córdoba.
 - AIMUR-Almería.
 - Grupo para la Erradicación de la Violencia contra la Mujer-Amnistía Internacional Sevilla.
 - Dones Juristes (Asoc. de Mujeres Juristas Catalanas).
 - Secretaría de la Mujer de CCOO.
 - Secretaría de la Mujer de UGT.
 - Secretaría de la Mujer de USTEA.
 - Secretaría de la Mujer del SOC.
 - Ana Rubio Castro (Catedrática de Filosofía del Derecho, Moral y Política en la Univ. de Granada).
 - Inmaculada Montalbán Huertas (Magistrado del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía).
 - M^a Fernanda Fernández López (Catedrática de Derecho del Trabajo y de Seguridad Social Universidad de Sevilla y ex letrada del Tribunal Constitucional).
- GRUPO PARLAMENTARIO POPULAR:**
- Federación Andaluza de Mujeres Progresistas.
 - Asociación de Mujeres Rurales de Andalucía.
 - Asociación de Lesbianas de Andalucía.
 - Asociación de Mujeres Violadas y Maltratadas.
 - Plataforma Andaluza de Organizaciones de Mujeres por la Abolición de la Prostitución.
 - Asociación para la Prevención y Atención de Mujeres Maltratadas.
 - Asociación de Mujeres Juristas Themis.
 - Federación Andaluza de Mujeres Empresarias.
 - Federación Andaluza de Mujeres Gitanas Fakali.
 - Sociedad Andaluza de Juristas para la Defensa de los Derechos Humanos Colectivos e Individuales.
 - Mujeres entre Mundos.
 - Federación de Mujeres Separadas y Divorciadas.
 - Coordinadora Española del Lobby Europeo de Mujeres.
 - Plataforma Violencia Cero-Málaga.
 - AIMUR-Almería.
 - UGT.
 - CCOO.

	<p>GRUPO PARLAMENTARIO SOCIALISTA:</p> <ul style="list-style-type: none"> - CEA. - UGT. - CCOO. - Federación Andaluza de Mujeres Empresarias. - Plataforma Andaluza de Apoyo al Lobby Europeo de Mujeres. - Mujeres Progresistas de Andalucía. - Asociación de Mujeres Víctimas de la Violencia. - Asociación de Mujeres Juristas Themis. - Asociación Regional Andaluza de Mujeres Sordas. - Seminario Interdisciplinar de Estudios de la Mujer. Universidad de Sevilla. - Sociedad de Filosofía Jurídica y Política Española.
<p>Ley 14/2007, del Patrimonio Histórico de Andalucía.</p>	<p>GRUPO PARLAMENTARIO ANDALUCISTA:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Real Academia de Bellas Artes de Santa Isabel de Hungría. - Real Academia de Bellas Artes de San Telmo en Málaga. - CCOO. - UGT. - CEA. - FACUA. - UCE-Andalucía. - Asociación Andaluza de Antropología. - Ecologista en Acción de Andalucía. - Asociación de Defensa del Patrimonio Histórico de Andalucía. <p>GRUPO PARLAMENTARIO IULV-CA:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ecologistas en Acción de Andalucía. - Asociación Baetica Nostra para la Defensa del Patrimonio Histórico Cultural de Andalucía. - Federación de Asociaciones del Patrimonio Marítimo y Fluvial de Andalucía. - Asociación de Profesores para la Difusión y Protección de Patrimonio, Ben Basso. - Asociación para la Defensa del Patrimonio de Andalucía. - Asociación “Plataforma Aljarafe Habitable”. - Asociación para la Defensa del Territorio del Aljarafe. - Asociación “Plataforma Ciudadana Valencina Habitable”.

	<p>GRUPO PARLAMENTARIO POPULAR:</p> <ul style="list-style-type: none"> - D. Pablo Ferrán Agustín (Experto en Patrimonio Histórico). - D. Joaquín Egea Gómez (Experto en Patrimonio Histórico). - D. Álvaro López (Presidente de ADPA). - UGT. - CCOO. - Instituto de Academias de Andalucía. - Asociación de Consumidores y Usuarios de Andalucía. - Ecologistas en Acción de Andalucía. - Asociación para la Defensa del Territorio del Aljarafe. - Asociación Plataforma Ciudadana Valencina Habitabile. <p>GRUPO PARLAMENTARIO SOCIALISTA:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Colegio de Doctores y Licenciados en Filosofía y Letras y en Ciencias de Andalucía. - Colegio Oficial de Doctores y Licenciados en Bellas Artes de Andalucía. - Departamentos de Arte de las Universidades Públicas de Andalucía. - FAMP. - UGT. - CCOO. - CEA.
<p>Ley 15/2007, por la que modifica la Ley 4/1994, de Creación de la Universidad Internacional de Andalucía.</p>	<p>GRUPO PARLAMENTARIO ANDALUCISTA:</p> <ul style="list-style-type: none"> - CCOO. - UGT. - CEA. - Representante de los Rectores de las Universidades de Andalucía. - Rector de la Universidad Internacional de Andalucía. <p>GRUPO PARLAMENTARIO IULV-CA:</p> <ul style="list-style-type: none"> - CCOO. - UGT. - FAMP. - Conferencia de Rectores de Universidad de Andalucía.

	<p>GRUPO PARLAMENTARIO POPULAR:</p> <ul style="list-style-type: none"> - CCOO. - UGT. - Rector de la Universidad Internacional de Andalucía. - Representante de los Rectores de las Universidades Públicas de Andalucía. - CEA. <p>GRUPO PARLAMENTARIO SOCIALISTA:</p> <ul style="list-style-type: none"> - CEA. - UGT. - CCOO. - Consejo Andaluz de Universidades. - Rector de la Universidad Internacional de Andalucía.
<p>Ley 16/2007, Andalucía de la Ciencia y el Conocimiento.</p>	<p>GRUPO PARLAMENTARIO ANDALUCISTA:</p> <ul style="list-style-type: none"> - CCOO. - UGT. - CEA. - Federación Andaluza de Jóvenes Investigadores. - Presidente Comité Andaluz Sociedad del Conocimiento. - Presidente CSIC Andalucía. <p>GRUPO PARLAMENTARIO IULV-CA:</p> <ul style="list-style-type: none"> - CCOO. - UGT. - Federación de Jóvenes Investigadores. - Consejo Andaluz de Universidades. <p>GRUPO PARLAMENTARIO POPULAR:</p> <ul style="list-style-type: none"> - CCOO. - UGT. - Representante de los Rectores de las Universidades Públicas de Andalucía. - CEA. - Presidente del Comité Andaluz para la Sociedad del Conocimiento. - Presidente CSIC. Andalucía. - Federación Andaluza de Jóvenes Investigadores.

	<p>GRUPO PARLAMENTARIO SOCIALISTA:</p> <ul style="list-style-type: none"> - CEA. - UGT. - CCOO. - Consejo Superior de Investigaciones Científicas. - Consejo de Rectores de las Universidades de Andalucía. - Comité Andaluz para la Sociedad del Conocimiento. - Agencia Andaluza de Evaluación de la Calidad y la Acreditación Universitaria.
Ley 17/2007, de Educación de Andalucía.	<p>GRUPO PARLAMENTARIO ANDALUCISTA:</p> <ul style="list-style-type: none"> - CCOO. - UGT. - USTEA. - USO. - ANPE. - CSI-CSIF - Centros Católicos de Andalucía FERE. - Asociaciones de Profesores de Tecnología. - Asociación Andaluza de Profesores de Informática. - Federación Andaluza de Centros de Enseñanza Privada. <p>GRUPO PARLAMENTARIO IULV-CA:</p> <ul style="list-style-type: none"> - CCOO. - UGT. - USTEA. - Federación de Sindicatos Andaluces de Docentes Interinos. - Sindicato de Estudiantes. - Asociación de Cooperativas de Enseñanza. - Asociación Andaluza de Profesores de Informática. - Asociación de Profesores de Tecnología. - Asociación de Profesores de Economía. - Plataforma de Profesores de Enseñanza Concertada. - Asociación de Profesores de Religión. - Colegio de Trabajadores Sociales. - Colegio de Educadores Sociales.

GRUPO PARLAMENTARIO POPULAR:

- ANPE.
- CSI-CSIF.
- CCOO.
- UGT.
- USTEA.
- FSIE.
- USO.
- SADI.
- APIA.
- CGT.
- Consejo Andaluz de Colegios de Diplomados de Trabajo Social.
- Profesores de Ética.
- Asociación de Catedráticos de Andalucía.
- Asociación de Directores de Centros Educativos de Andalucía.
- Asociación de Profesores de Religión de Andalucía.
- Asociación Andaluza de Docentes de Economía en Secundaria.
- Asociación Andaluza de Profesores de Informática.
- FERE.
- CECE.
- CODAPA.
- CONCAPA.
- FECAPA.

GRUPO PARLAMENTARIO SOCIALISTA:

- CEA.
- UGT.
- CCOO.
- ANPE.
- USO.
- FSIE.
- SADI.
- USTEA.
- CODAPA.
- CONFAPA.
- UFAPA.

	<ul style="list-style-type: none"> - Consejo de la Juventud de Andalucía. - CECE. - Educación y Gestión. - Asociación Andaluza de Centros de Enseñanza de Economía Social - FERE. - CSI-CSIF.
<p>Ley 18/2007, de la Radio y Televisión de Titularidad Autonómica Gestionada por la Agencia Pública Empresarial de la Radio y Televisión de Andalucía RTVA.</p>	<p>GRUPO PARLAMENTARIO ANDALUCISTA:</p> <ul style="list-style-type: none"> - CCOO. - UGT. - CEA. - Comité Intercentro. - CGT. - Asociación de Consumidores y Usuarios. - Federación de Asociaciones Audiovisuales y Multimedia de Andalucía. - Asociación de Productores de Medios Audiovisuales de Andalucía. - Federación Andaluza de Asociaciones de Periodistas. <p>GRUPO PARLAMENTARIO IULV-CA:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Federación Andaluza de Asociaciones de Periodistas. - Asociación para el Progreso de la Comunicación. - Asociación de Televisiones Locales de Andalucía. - Asociación de Licenciados en Imagen y Sonido de Andalucía. - Asociación de Emisoras Municipales y Comunitarias de Radio y Televisión. - Representación del Comité Intercentro de RTVA. <p>GRUPO PARLAMENTARIO POPULAR:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Consejo Andaluz de Universidades. - Consejo Andaluz de Municipios y Provincias. - Empresarios de Tecnología de la Información y Comunicación. - Federación de Asociaciones de Empresas de Publicidad de Andalucía. - Asociación de Televisiones Locales de Andalucía. - Asociación de Licenciados de Imagen y Sonido de Andalucía.

	<ul style="list-style-type: none"> - Federación de Asociaciones Audiovisuales y Multimedia de Andalucía. - Asociación de Emisoras Municipales y Comunitarias de Radio y Televisión. - Asociación de Productores de Medios Audiovisuales de Andalucía. - Asociación de Periodistas Digitales. - Federación Andaluza de Asociaciones de Periodistas. - Comité Intercentro. - UGT. - CCOO. - CGT. - CEA - Asociación de Consumidores y Usuarios.
<p>Ley 19/2007, de Designación de Senadores y Senadoras en Representación de la Comunidad Autónoma de Andalucía.</p>	<p>GRUPO PARLAMENTARIO ANDALUCISTA:</p> <ul style="list-style-type: none"> - CCOO. - UGT. - FAMP. - CEA. - Catedráticos de Derecho Constitucional de las Universidades Andaluzas. <p>GRUPO PARLAMENTARIO POPULAR:</p> <ul style="list-style-type: none"> - UGT. - CCOO. - CEA. - FAMP. <p>GRUPO PARLAMENTARIO SOCIALISTA:</p> <ul style="list-style-type: none"> - CAVA.
<p>Ley 20/2007, Consejo Andaluz de Concertación Local.</p>	<p>GRUPO PARLAMENTARIO ANDALUCISTA:</p> <ul style="list-style-type: none"> - CCOO. - UGT. - FAMP.

	<p>GRUPO PARLAMENTARIO IULV-CA:</p> <ul style="list-style-type: none"> - CCOO. - UGT. - FAMP. - CAVA. <p>GRUPO PARLAMENTARIO POPULAR:</p> <ul style="list-style-type: none"> - CEA. - UGT. - CCOO. - FAMP. - Alcalde de Almería. - Alcaldesa de Cádiz. - Alcaldesa de Córdoba. - Alcalde de Granada. - Alcalde de Huelva. - Alcaldesa de Jaén. - Alcalde de Málaga. - Alcalde de Sevilla. <p>GRUPO PARLAMENTARIO SOCIALISTA:</p> <ul style="list-style-type: none"> - FAMP. - UGT. - CCOO. - CEA.
Ley 21/2007, Régimen Jurídico y Económico de los Puertos de Andalucía.	<p>GRUPO PARLAMENTARIO ANDALUCISTA:</p> <ul style="list-style-type: none"> - CCOO. - UGT. - FAMP. - Ecologistas en Acción. - Asociación de Puertos Deportivos de Andalucía. - Federación Andaluza de Cofradías de Pescadores. - Asociación de Armadores de Andalucía. <p>GRUPO PARLAMENTARIO IULV-CA:</p> <ul style="list-style-type: none"> - CCOO. - UGT. - Ecologistas en Acción de Andalucía.

	<ul style="list-style-type: none"> - FAMP - Mancomunidad de Municipios de la Costa del Sol. - Asociación de Puertos Deportivos de Andalucía. - Federación Andaluza de Cofradías de Pescadores. - Asociación de Armadores de Andalucía. <p>GRUPO PARLAMENTARIO POPULAR:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Asociación de Armadores de Andalucía. - Federación Andaluza de Cofradías de Pescadores. - CEA. - FAMP - Mancomunidad de Municipios de la Costa del Sol. - Asociación de Puertos Deportivos Marinas de Andalucía. - Ecologistas en Acción de Andalucía. - UGT. - CCOO. - UCE-Andalucía. - Asociación Nacional de Empresas Náuticas. - Asociación Consignatarios de Cádiz. - Asociación Consignatarios de Málaga. - Federación Andaluza de Motonáutica. <p>GRUPO PARLAMENTARIO SOCIALISTA:</p> <ul style="list-style-type: none"> - CEA. - UGT. - CCOO. - FAMP - Federación Andaluza de Cofradías de Pescadores. - Asociación de Puertos Deportivos y Turísticos. - Federación de Armadores de Andalucía.
<p>Ley 22/2007, de Farmacia de Andalucía.</p>	<p>GRUPO PARLAMENTARIO ANDALUCISTA:</p> <ul style="list-style-type: none"> - CCOO. - UGT. - CEA. - FACUA. - Consejo Andaluz de Colegios Oficiales de Farmacia de Andalucía. - Confederación de Empresarios de Oficina de Farmacia de Andalucía.

- Asociación de Distribuidores de Especialidades Farmacéuticas del Sur.
 - Asociación de Farmacéuticos Rurales de Andalucía.
 - Asociación Española de Farmacéuticos Formulistas.
- GRUPO PARLAMENTARIO IULV-CA:
- CCOO.
 - UGT.
 - Hermandad Farmacéutica Granadina S.C.A.
 - FACUA.
 - UCE-Andalucía.
 - Federación Al-Andalus.
 - Coalición de Ciudadanos con Enfermedades Crónicas.
 - Federación Española de Enfermedades Raras.
 - Asociación de Farmacéuticos Rurales de Andalucía.
 - CEOFA.
 - Consejo Andaluz de Colegios Oficiales de Farmacéuticos.
 - Plataforma de Farmacéuticos por la libre apertura de Farmacias.
- GRUPO PARLAMENTARIO POPULAR:
- CEA.
 - Consejo Andaluz de Colegios Oficiales de Farmacéuticos.
 - Confederación de Empresarios de Oficina de Farmacia de Andalucía.
 - Asociación de Distribuidores de Especialidades Farmacéuticas del Sur.
 - Asociación de Farmacéuticos Rurales de Andalucía.
 - Asociación Española de Farmacéuticos Formulistas.
 - Federación Española de Enfermedades Raras.
 - FACUA.
 - Federación Andaluza de Consumidores y Amas de Casa. Al-Andalus.
- GRUPO PARLAMENTARIO SOCIALISTA:
- Confederación de Empresarios de Oficina de Farmacia de Andalucía.
 - Consejo Andaluz de Colegios Oficiales de Farmacéuticos.
 - Asociación de Farmacéuticos Rurales de Andalucía.
 - Federación Española de Enfermedades Raras.

	<ul style="list-style-type: none"> - FACUA. - UCE-Andalucía. - Federación de Asociaciones de Consumidores y Amas de Casa. AI-Andalus. - CEA. - UGT. - CCOO.
<p>Ley 23/2007, por la que se crea la Agencia Tributaria de Andalucía y se Aprueban Medidas Fiscales.</p>	<p>GRUPO PARLAMENTARIO ANDALUCISTA:</p> <ul style="list-style-type: none"> - UGT. - CCOO. - CEA. - CSI-CSIF - Observatorio Económico de Andalucía. <p>GRUPO PARLAMENTARIO IULV-CA:</p> <ul style="list-style-type: none"> - CCOO. - UGT. - FAMP. - FACUA. - UCE-Andalucía. <p>GRUPO PARLAMENTARIO POPULAR:</p> <ul style="list-style-type: none"> - UGT. - CSI-CSIF - SAF - CCOO. - USTEA. - CEA. - Colegio de Abogados de Andalucía. <p>GRUPO PARLAMENTARIO SOCIALISTA:</p> <ul style="list-style-type: none"> - CEA. - UGT. - CCOO. - USTEA. - CSI-CSIF - SAF

	<ul style="list-style-type: none"> - Colegio Oficial de Registradores de la Propiedad y Mercantil de Andalucía Occidental. - Colegio Oficial de Registradores de la Propiedad y Mercantil de Andalucía Oriental. - Colegio de Notarios de Andalucía Occidental. - Colegio de Notarios de Andalucía Oriental.
<p>Ley 24/2007, del Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2008.</p>	<p>GRUPO PARLAMENTARIO ANDALUCISTA:</p> <ul style="list-style-type: none"> - UGT. - CCOO. - CEA. - FACUA. - FAMP. - CEPES. - CSI-CSIF. - UAGA. - ASAJA. - UPA. - Federación de Asociaciones de Madres y Padres de Alumnos de Andalucía. - Comité Andaluz de Agricultura Ecológica. - Ecologistas en Acción. - SOC. - Observatorio Económico de Andalucía. - PYMES-Andalucía. - CAVA. <p>GRUPO PARLAMENTARIO IULV-CA:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Defensor del Pueblo Andaluz. - FAMP. - Consejo Económico y Social de Andalucía. - Consejo Andaluz de Universidades. - Observatorio Económico de Andalucía. - Red Andaluza de la Nueva Cultura del Agua. - Red Andaluza de Asociaciones de Padres y Madres de Alumnos. - Consejo de la Juventud de Andalucía. - CCOO. - UGT. - CGT.

	<ul style="list-style-type: none"> - USTEA. - USO. - Confederación de Entidades para la Economía Social de Andalucía (CEPES-Andalucía). - Federación Andaluza de Empresas Cooperativas de Trabajo Asociado (FAECTA). - Pequeña y Mediana Empresa de Andalucía. - CEA. - Asociación de Productores de Pesca. - Federación Andaluza de Consumidores y Usuarios (FACUA). - Unión de Consumidores de Andalucía (UCE-Andalucía). - Confederación de Asociaciones de Vecinos de Andalucía (CAVA). - ADESA (Energías Renovables). - Ecologistas en Acción de Andalucía. - UAGA. - ASAJA. - UPA. - Sindicatos de Obreros del Campo (SOC). - Asociación para la Defensa de la Salud Pública de Andalucía. - Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía. - Andalucía ACOGE. - Federación Andaluza de Asociaciones de Drogodependientes Enlace. - Federación Andaluza de Disminuidos Físicos. - Cáritas de Andalucía. - Representación de Centros de Diagrama. - Asociación de Mujeres Víctimas de Malos Tratos. - Coordinadora Andaluza de Apoyo al Lobby Europeo de Mujeres. - Asociación Pro Defensa del Niño. - Asociación Andaluza para la Defensa de la Infancia y Prevención del Maltrato. - Consejo de Administración de RTVA.
--	---

	<p>GRUPO PARLAMENTARIO POPULAR:</p> <ul style="list-style-type: none">- FAMP.- CEA.- UGT.- CCOO.- ASAJA.- CEPES.- CSI-CSIF- Federación Andaluza de Asociaciones de Lucha contra la Droga Enlace.- Asociación Pro Defensa del Niño.- ANPE.- Ecologistas en Acción.- UCE-Andalucía.- Federación Andaluza de Consumidores y Usuarios (FACUA).- USO.- FSIE (Federación Española de Sindicatos Independientes de Enseñanza). <p>GRUPO PARLAMENTARIO SOCIALISTA:</p> <ul style="list-style-type: none">- FAMP.- UGT.- CCOO.- CEA.- CAVA.- UCE-Andalucía.- FACUA.- CEPES.- UAGA.- UPA.- Federación de Asociaciones de Lucha contra la Droga.
--	---

| BIBLIOGRAFÍA

AGUIAR DE LUQUE, Luis: “Referéndum y régimen parlamentario en las democracias de masas: sus posibilidades de compatibilización”, en *Terceras Jornadas Internacionales de Ciencia Política y Derecho Constitucional*, Ed. Labor, Barcelona 1978.

– “Participación política y referéndum: aspectos teóricos y constitucionales”, en *Revista de Derecho Público*, núm. 102, UNED, Madrid 1986.

– “El ciudadano como sujeto de relaciones parlamentarias”, en *Los sujetos de derecho parlamentario*, Parlamento Vasco, Vitoria 2001.

AGUIAR, Fernando y NAVARRO, Clemente: “Democracia y participación ciudadana en los municipios: ¿un mercado político de trastos?”, en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 91, CIS, Madrid 2000.

AGUILERA DE PRAT, Cesareo R.: “El uso del Referéndum en la España Democrática (1976-1986)”, en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 75, Madrid 1992.

AJA FERNÁNDEZ, Eliseo: “Parlamentos autonómicos y participación popular: la participación de los grupos sociales en la elaboración parlamentaria de las leyes”, en *Anuario de Derecho Parlamentario 1995*, Cortes Valencianas, núm. 6/1998.

ALZINA, José Pablo: “El derecho de participación política”, en *Persona y Derecho: Suplemento Humana Iura de Derechos*, núm. 3, Navarra 1993.

ARAGÓN REYES, Manuel: *Temas básicos de derecho constitucional*, Civitas, Madrid 2001.

ARANDA ÁLVAREZ, Elviro: “La nueva Ley de la Iniciativa Legislativa Popular”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 78, Madrid 2006.

ASTARLOA HUARTE-MENDIOCA, Ignacio: “Elementos para el desarrollo de la cooperación interparlamentaria”, en *Anuario de Derecho Parlamentario*, Cortes Valencianas, 1995, núm. 6/1998.

ATIENZA, Manuel: “Lenguaje, lógica jurídica y teoría de las normas”, en *Técnica Normativa de las Comunidades Autónomas*, Comunidad de Madrid, Madrid 1991.

AUER, Andreas: “Le référendum populaire en Suisse et aux États-Unis: droit positif, histoire et fonctionnement”, en *Revue Française de Droit Constitutionnel*, núm. 7, París 1991.

BASTIDA, Francisco J.: “Derecho de participación a través de representantes y función constitucional de los partidos políticos”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 21, Madrid 1987.

BENEDICTO, Jorge: “El cambiante escenario de la participación política, ¿hacia una política participativa?”, *Zona Abierta*, 106/107, 2003.

BIGLINIO CAMPOS, Paloma: “La jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre el derecho de participación política del art. 23”, en *Revista General de Derecho*, 513/514, Madrid 1987.

- “La iniciativa popular en los ordenamientos jurídicos regionales”, en *Revista de Estudios Políticos*, núms. 46-47, *Centro de Estudios Constitucionales*, Madrid 1985.
- “La iniciativa legislativa popular en el ordenamiento jurídico estatal”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 19, *Centro de Estudios Constitucionales*, Madrid 1987.
- “Iniciativa legislativa” en *Enciclopedia jurídica básica*, Vol. III, Civitas, Madrid 1985.

BLANCO, Ismael: *Ciudadanos y decisiones públicas*, Edit. Ariel, Barcelona 2001.

CANO BUESO, Juan: “Consideraciones sobre el procedimiento legislativo en los parlamentos de las Comunidades Autónomas”, en *Las Cortes Generales. Instituto de Estudios Fiscales*, Madrid 1987.

COLLAS, Patrice: “Consultations populaires et dernier référendum”, en *Revue politique et parlementaire*, núm. 961, París 1992.

CONTRERAS, Manuel: “Parlamento y participación directa de los ciudadanos”, *Anuario Jurídico de La Rioja*, núm. 3, Universidad de La Rioja, Logroño 1997.

CORONA FERRERO, Jesús: “El Derecho de Petición ante el Parlamento: Proceso Normativo”, *Anuario Jurídico de La Rioja*, núm. 3, Universidad de La Rioja, Logroño 1997.

DE CABO, C.: *Sobre el concepto de ley*, Trotta, Madrid 2001.

DÍAZ, Elías: *Estado de derecho y sociedad democrática*, Taurus, Madrid 1998.

DÍEZ BUESO, Laura: “La incorporación de la participación política de los inmigrantes al ordenamiento jurídico español”, en *Revista del Instituto Bartolomé de las Casas*, núm. 18, Universidad Carlos III, Madrid 2008.

DÍEZ NICOLÁS, Juan: “Encuestas de opinión y decisión política”, en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 99, CIS, Madrid 2002.

DUVERGER, Maurice: *La democracia sin el pueblo*, Ariel, Barcelona 1967.

ELVIRA, A.: “Las decisiones extraparlamentarias condicionantes de la decisión legislativa”, *El procedimiento legislativo, V Jornadas de Derecho Parlamentario*, Congreso de los Diputados, Madrid 1997.

FERRET i JACAS, Joaquim: “El artículo 9.2 de la Constitución como parámetro del control de constitucionalidad”, en *Jornadas de Estudio sobre el Título Preliminar de la Constitución*, Vol. I, Centro de Publicaciones del Ministerio de Justicia, Madrid 1988.

GARCÍA CUADRADO, Antonio: “El Derecho de Petición”, Universidad de León.

GARCÍA DE CORTAZAR, Fernando: “El Estado de las autonomías en el siglo XXI: cierre o apertura indefinida”, en *Papeles de la Fundación*, num. 66, Eliseo Aja (Coord.), Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales, Madrid 2001.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo: *Curso de derecho administrativo*, Civitas, Madrid 2002.

– “Principios y modalidades de la participación ciudadana en la vida administrativa”, en *Libro Homenaje a José Luis Villar Palasí*, Madrid 1989.

– *Reflexiones sobre la Ley y los principios generales del Derecho*, Cívitas, Madrid 1986.

GARCÍA MARTÍNEZ, M. A.: “La iniciativa legislativa popular”, en *El procedimiento legislativo, V Jornadas de Derecho Parlamentario*, Congreso de los Diputados, Madrid 1997.

– *El procedimiento legislativo*, Congreso de los Diputados, Madrid 1987.

GARCÍA Pelayo, Manuel: *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Alianza Editorial, Madrid 1989.

GARCÍA ROCA, Javier: *Cargos Públicos Representativos*, Editorial Aranzadi, Pamplona 1999.

GARRIDO FALLA, Fernando: “Artículo 9”, en *Comentarios a la Constitución*, Civitas, Madrid 2001.

GARRORENA, A.: *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Tecnos, Madrid 1990.

HABERMAS, Jurgen: *Historia y crítica de la opinión pública*, Editorial Gili, México 1986.

JIMÉNEZ CRUZ, José María: “El procedimiento de elaboración de normas con especial referencia al derecho autonómico”, en *Técnica Normativa de las Comunidades Autónomas*, Comunidad de Madrid, Madrid 1991, pp. 37-69.

KELSEN, Herman: “El problema del parlamentarismo”, en *Escritos sobre la democracia y el socialismo*, Debate, Madrid 1988.

LANCHESTER, Fulco: “La innovación institucional forzada: el referéndum abrogativo, entre el “estímulo” y la “ruptura””, en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 78, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid 1992.

LARIOS PATERNA, María Jesús: “La iniciativa legislativa popular en el contexto español: especial referencia a la Llei catalana”, *Activitat Parlamentaria*, núm. 11 (2007), Generalitat de Catalunya.

- “La iniciativa legislativa popular: especial referencia a la práctica de la VI legislatura del Parlament de Catalunya”, *Activitat Parlamentaria*, núm. 6 (2003), Generalitat de Catalunya.
- *La participación ciudadana en la elaboración de la Ley*, Congreso de los Diputados, Madrid 2003.
- Parlamentos autonómicos y participación popular: la participación de los grupos sociales en la elaboración parlamentaria de las leyes”, en *Anuario de Derecho Parlamentario* 1995, Cortes Valencianas, núm. 6/1998.

LAVILLA RUBIRA, J. J.: “La audiencia a los interesados en el procedimiento legislativo”, *V Jornadas de Derecho Parlamentario*, Congreso de los Diputados, Madrid 1997.

LINDE PANIAGUA, Enrique: “Comentario a la Ley Orgánica de Modalidades de Referéndum”, en *Revista de Derecho Político*, núm. 6, UNED, Madrid 1980.

LÓPEZ GARRIDO, Diego: “La función legislativa y la opinión pública”, en *Parlamento y opinión pública*, Tecnos, Madrid 1995.

LÓPEZ GONZÁLEZ, José Luis y ARAGÓN, Manuel: “Plebiscito: Etimología y concepto”. www.iidh.es.cr/comunidades/redelectorado/docs/red_diccionario/plebiscito.htm

LÓPEZ GONZÁLEZ, José Luis: “El referéndum nacional consultivo sobre decisiones de especial trascendencia en el ordenamiento constitucional español”, en *Homenaje a D. Íñigo Cavero*, Ed. Tirant lo Blanchs, Valencia 2005.

- “El referéndum nacional consultivo sobre decisiones de especial trascendencia”, en *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fabrice Furió Ceriol*, núm. 38-39, Universidad de Valencia, Valencia 1993.
- *El referéndum en el sistema español de participación política*, Edit. Universidad Politécnica de Valencia, Valencia 2002.

LÓPEZ GUERRA, L.: “El derecho de participación del art. 23.1 CE”, en *Los derechos fundamentales y las libertades públicas*, Vol. II, Ministerio de Justicia, Madrid 1993.

LUCENA CID, Isabel V.: “Los nuevos espacios de la ciudadanía”, en *Revista Internacional de pensamiento político*, núm. 2, Universidad de Huelva, Fundación El Monte, Sevilla 2007.

MAESTRO BUELGA, Gonzalo: “Negociación y participación en el proceso legislativo”, *Revista de Derecho Político*, núm. 32, UNED, Madrid 1991.

MARCO ABATO, Marcos: “Una aproximación a la participación de los ciudadanos en la elaboración de las leyes”, *Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 6, Valencia 1998.

MARSHALL, Thomas Humphrey: “Ciudadanía y Clase Social”, en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 79, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, pp. 297-344.

MARTÍN CUBAS, Joaquín: “El Tribunal Constitucional y la configuración de la participación política en España”, en *Revista General de Derecho*, núm. 620, Valencia 1996.

MARTÍN MATEO, Ramón: “Democracia directa, democracia virtual”, en *Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 6, Valencia 1998.

- “La intervención de los grupos de interés en la gestación de las leyes”, en *Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 10, Cortes Valencianas, Valencia 2001.

MONTERO, José R.: “Parlamento y opinión pública. Las percepciones y los niveles de apoyo de las Cortes Generales”, en *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Tecnos, Madrid 1990.

MONTILLA MARTOS, J. A.: *Las leyes singulares en el ordenamiento constitucional español*, Civitas, Madrid 1994.

MORALES DÍEZ DE ULZURRUM, Laura: “Participación política y pertenencia a grupos políticos: los límites individuales de las explicaciones individuales y la necesidad de considerar el contexto político”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 94, CIS, Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones, Universidad Autónoma de Madrid, Madrid 2001.

OLIVER ARAUJO, Joan: “El referéndum en el sistema constitucional español”, en *Revista de Derecho Político*, núm. 29, UNED, Madrid 1981.

ORTEGA, Luis: “La inconstitucionalidad de la reforma de la Ley Orgánica del Referéndum”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 97, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid 1982.

PANUNZIO, Sergio P.: “Riforme costituzionali e referendum”, en *Quaderni Costituzionali*, núm. 3, Il Mulino, Bologna 1981.

PAU i VALL, F.: “Democracia y nuevas tecnologías”, en *Parlamento y sistema electoral*, Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Aranzadi, Pamplona 1999.

PECES BARBA, G.: *Los valores superiores*, Tecnos, Madrid 1984.

– “Los derechos fundamentales de naturaleza política y las nuevas tecnologías”, en *Parlamento y nuevas Tecnologías, II Jornadas Parlamentarias de la Asamblea de Madrid*, Madrid 2002.

PELLEGRINO PACERA, Cosimina G.: “Una introducción al estudio del referendo como mecanismo de participación ciudadana en la Constitución de 1999”, en *El derecho público a comienzos del siglo XXI: estudios en homenaje al profesor Allan R. Brewer Carías*, Ed. Cívitas, Madrid 2003.

PÉREZ SOLA, Nicolás: “La problemática del referéndum consultivo en el sistema político español”, *Revista General de Derecho*, núm. 596, Valencia 1994.

PÉREZ SOLA, Nicolás: “Algunas consideraciones en torno al derecho fundamental a la participación directa en los asuntos públicos”, en *Revista de Derecho Político*, núm. 41, UNED, Madrid 1996.

PIZZORUSSO, A.: *Lecciones de derecho constitucional*, Vol. I, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid 1985.

– “Democracia participativa y actividad parlamentaria”, en *Estudio en honor de Antonio Amorth*, Vol. II, Giuffré, Milán 1982.

PULIDO QUECEDO, Manuel: *La Constitución española: con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Thomson-Aranzadi, Navarra 2005.

RANNEY, Austín: “Referéndum et démocratie”, en *Revue Française d'Etudes Constitutionnelles et Politiques*, núm. 77, París 1996.

RAMÍREZ, Manuel: “Participación y pluralismo en la Constitución de 1978”, en *Estudios sobre la Constitución Española de 1978*, Pórtico, Zaragoza 1979.

– *La participación política*, Tecnos, Madrid 1985.

RAMOS ROLLÓN, María Luisa: “La dimensión política de los movimientos sociales: algunos problemas conceptuales”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 79, Centro de Investigaciones Sociológicas, CIS, Madrid 1997.

REINARES, Fernando: “Teoría de la acción colectiva y participación política”, en Pilar del Castillo (ed.), *Comportamiento político y electoral*, CIS, Madrid 1994.

REVILLA BLANCO, Marisa: “Participación política: lo individual y lo colectivo en el juego democrático”, en *Sociedad y Política*, Jorge Benedicto y María Luz Morán editores, Alianza Editorial, Madrid 1995.

– “La ciudadanía andaluza hoy”, *Revista Actualidad*, Centro de Estudios Andaluces, Sevilla 2007.

RIDOLA, Paolo: “La participación en las estructuras institucionales de la Unión Europea entre democracia representativa y democracia participativa”, en *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 3, Instituto Andaluz de Administración Pública, Granada 2005.

RÍO VILLAR, Susana: “Constitución europea y referéndum: la ciudadana en movimiento”, en *Unión Europea Aranzadi*, Ed. Aranzadi, Navarra 2002.

ROBLES, José Manuel: *El reto de la participación. Movimientos sociales y organizaciones: una panorámica comparativa*, Ed. A. Machado, Colección Pragmata, Madrid 2002.

RUIZ ROMERO, Manuel: “Cortes y opinión pública: la importancia de la Ley Orgánica reguladora de las distintas modalidades de referéndum en el proceso autonómico de Andalucía”, en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 56, Congreso de los Diputados, Madrid 2002.

SAINZ MORENO, Fernando: *La calidad de las leyes*, Parlamento Vasco, Vitoria 1989.

SALAZAR BENÍTEZ, Octavio: *La ciudadanía perpleja. Claves y dilemas del sistema electoral español*, Ed. del Laberinto, 2006.

– “El Derecho de Asociación en el Sistema Constitucional Español”, *Panorámica de la Participación Ciudadana*, Cátedra de Participación Ciudadana, Consejo Provincial de Participación Ciudadana, Córdoba 2001.

SÁNCHEZ BLANCO, Ángel: “La participación como coadyuvante del estado social y democrático de derecho”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 119, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid 1989.

SÁNCHEZ SÁNCHEZ, Zulima: “La iniciativa popular: una figura importante para una nueva ciudadanía”, en *Activitat parlamentària*, núm. 11, Generalitat de Catalunya, Barcelona 2007.

SANTAMARÍA PASTOR, J. A.: “Artículo 23”, en *Comentarios a la Constitución*, GARRIDO FALLA (Coord.), Civitas, Madrid 1980.

– “Participación política y democracia directa”, en *Estudios de Ciencia Política y Sociología. Libro Homenaje al profesor C. Ollero*, Madrid 1972.

SORIANO, Ramón: “La iniciativa legislativa popular: una institución herida de muerte”, *Revista Sistema*, núm. 167, Madrid 2002.

SORIANO, R. y RASILLA, L.: “Democracia vergonzante y ciudadanos de perfil”, en *El referéndum en España: (donde la democracia representativa es única a costa del único soberano: el pueblo)*, Edit. Comares, Granada 2002.

TERRÓN MONTERO, Javier: “Opinión pública y negociación en el procedimiento legislativo”, *Segundas Jornadas de la Asociación Española de letrados de Parlamentos*, Editorial Tecnos, Madrid 1995.

TORRES DEL MORAL, Antonio: “Las instituciones de democracia directa en los ámbitos autonómico y local”, en *El Estado Autonómico: integración, solidaridad, diversidad*, Instituto Nacional de Administración Pública: Colex, Madrid 2005.

TUDELA ARANDA, J.: “Iniciativa legislativa popular y desarrollo de las nuevas tecnologías”, en *Parlamento y nuevas Tecnologías. II Jornadas Parlamentarias de la Asamblea de Madrid*, Madrid 2002.

ULERI, Pier Vincenzo: “Referéndum e democrazia: una prospettiva comparata”, en *Ricerca (Il Mulino)*, Bologna 2003.

VALLÉS Josep M. y BOSCH Agustí: *Sistemas electorales y gobierno representativo*, Ariel Ciencia Política, Barcelona 1997.

VILLAR PALASÍ, José Luis: “El estado de derecho y la Constitución: artículo 9”, en *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Oscar Alzaga Villaamil (direc.), Cortes Generales 1996-1999, Madrid.

ZAPATA-BARRERO, Ricard: *Ciudadanía, democracia y pluralismo cultural: hacia un nuevo contrato social*, Editorial Anthropos, Barcelona 2001.

