

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA: COMPETENCIAS Y ASPECTOS GENERALES DE LA LPC

Jesús Bobo Ruiz¹

I. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA. OBJETO Y ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA LPC

I.1. Distribución de competencias

El concepto de «participación ciudadana», ha sido y sigue siendo materia de minucioso estudio por la doctrina, que pronunciándose desde innumerables perspectivas acoge desde visiones amplias, que permiten entenderla como «todas aquellas prácticas políticas y sociales a través de las cuales la ciudadanía pretende incidir sobre alguna dimensión de aquello que es público» (Castellanos, 2020: 33), hasta definiciones mucho más acotadas, que se acompañan de muy diversos matices. A su vez, dentro de la participación ciudadana se contemplan por la doctrina y también por el derecho positivo diversas figuras, cuyos contornos no son tampoco ni precisos ni constantes a lo largo de los ordenamientos autonómicos, creando un verdadero «escenario de confusión» (Fernández y Pérez, 2019: 280). Dada esta circunstancia y atendiendo a la finalidad de este capítulo, trataremos de ceñirnos a la terminología de la normativa autonómica andaluza y de la estatal, además de a la empleada por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional; tratando con ello de escapar dentro de lo posible, de ese laberinto. No obstante, la Ley 7/2017, de 27 de diciembre, de Participación Ciudadana de Andalucía (en adelante, LPC) no acompaña en exceso para salir del mismo, pues lleva de

¹ Profesor de Derecho Administrativo. Universidad de Granada
jbobo@ugr.es

la mano algunas imprecisiones que restan luz². Baste adelantar que para ella la participación ciudadana comprenderá el derecho a participar plenamente en las decisiones derivadas de las funciones de gobierno y administración (art. 1.2 LPC).

Concebido el Ordenamiento jurídico como un sistema, ha de convenirse que existen dentro de él piezas sobre las que cualquier presión puede implicar una alteración del equilibrio existente. La regulación de la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos es claramente una de ellas. La participación se mueve entre tres centros de gravedad que interactúan entre sí: la democracia exclusivamente representativa, la democracia directa y el modelo autoritario propio de los regímenes que no toleran ni uno ni otro modelo de «intromisión»; regularla implica el riesgo de alterar el punto de equilibrio.

Esto se complica cuando el modelo territorial es el autonómico, en el que diversos legisladores pueden intentar desplazar ese punto, como también podría hacerlo la Administración local dentro de la potestad normativa conferida. Por ello podemos decir que al contemplar la participación hay que distinguir su grado de intensidad, su profundidad, y al mismo tiempo la distribución territorial de la misma, una suerte de plano horizontal. Nuestra Constitución es consciente del peligro que supone para el modelo excesos en cualquiera de los dos terrenos, y es un riesgo que ha querido acotar. Es pues una cuestión de dosis de: «participación política representativa», «participación política directa» «democracia participativa» y de su distribución territorial, que nuestro Tribunal Constitucional ha venido a calibrar con abundante jurisprudencia.

En ese marco la opción de nuestro Constituyente es doble: se decanta claramente por un modelo de «democracia representativa» frente a algunas notas de «democracia directa»; y desde la perspectiva de la distribución territorial a su vez tiende a una reserva a favor del Estado en lo concerniente a los instrumentos de participación de contenido político siendo más generoso en la distribución territorial en el caso del tercer género, la «democracia participativa» (así la Sentencia del Tribunal Constitucional, STC 31/2015, de 25 de febrero). Ahora bien, cómo ha interpretado concretamente el Tribunal Constitucional el mandato constitucional es cuestión debatida tanto política como doctrinalmente.

² La estructura que recoge de los procesos que contempla la LPC sirve de ejemplo y conviene adelantarla aquí: los «procesos de participación ciudadana» constituyen el concepto genérico, un conjunto de «actuaciones, procedimientos e instrumentos» (art. 10 LPC). Su enumeración figura en el artículo 12 de la norma que recoge cinco figuras de procesos; pero advirtiéndose que un tipo de ellos, bajo la denominación de «participación ciudadana mediante consultas populares», recogerá en su seno, con la denominación de «instrumentos», cinco «instrumentos de consulta popular» (que enumera el art. 26 LPC), dentro de los cuales figuran las «consultas participativas». Al afrontar la regulación de estas últimas, la LPC las extrae del capítulo IV relativo a los procesos de participación ciudadana mediante consultas, a cuya categoría pertenecen, para tratarlas, por separado, en el capítulo VII.

En cuanto a la primera cuestión, el Tribunal Constitucional (STC 119/1995, de 17 de julio) afirma que aunque hay manifestaciones concretas de participación directa en la Constitución, son «supuestos que habrían de ser en todo caso excepcionales» pues «priman los mecanismos de democracia representativa sobre los de participación directa».

En cuanto a la distribución territorial, afrontando el concepto de «participación», el Tribunal Constitucional distingue dos ámbitos diferenciados: a) la «participación política» y b) «otros títulos de participación» (STC 119/1995, de 17 de julio). El Tribunal separa la primera del resto, categorizándola como derecho fundamental; mientras que «el resto de los mecanismos participativos» englobables dentro de la idea de participación ciudadana, ya sean de configuración constitucional o legal o incluso de creación legal, no alcanzarían la naturaleza de derecho fundamental a que se refiere el artículo 23. 1 de la Constitución Española (CE).

De este modo la «participación política», como «manifestación de la soberanía popular», se fundamenta en el artículo 23.1 CE, y se relaciona directamente con el 149.1.1 CE y 81 CE; quedando dentro de la competencia exclusiva del Estado. Englobaría los mecanismos de democracia representativa, el concejo abierto, la iniciativa legislativa popular y el referéndum (que es, explica el Tribunal Constitucional, una especie dentro de las «consultas populares», STC 31/2010, de 28 de junio); figura que ha precisado de un deslinde minucioso por el Tribunal para dejar marcado hasta dónde pueden alcanzar las competencias autonómicas y locales, al que debemos prestar especial atención.

Como señalan Fernández Ramos y Pérez Monguió a quienes seguimos (2019: 40-45), el Tribunal señala que la regulación del referéndum es competencia estatal conforme al artículo 92.3 CE que remite a una ley orgánica que regule sus condiciones y procedimiento. El máximo intérprete de la Constitución perfiló el concepto de referéndum, como sintetizan, destacando que es indiferente el *nomen iuris* que se dé a las consultas y si son o no vinculantes, siempre que sean generales (llamamiento al censo) y con las garantías formales de los procesos electorales. Sin embargo una consulta sectorial, es decir que no llame al «cuerpo electoral» de un determinado territorio o una consulta que no se ajuste a un «procedimiento electoral entendiendo por este al que comporta «un grado de formalización de la opinión de la ciudadanía materialmente electoral» no puede entenderse como referendaria y por tanto no se trataría de la participación política que contempla el artículo 23.1 y por ende no sería competencia exclusiva del Estado.

Ahora bien, hasta dónde llega competencialmente el Estado en materia de referéndum es cuestión que se traduce en la discusión sobre el alcance del artículo 92.3 CE, que permite otra interpretación distinta a la del Tribunal Constitucional, pues al afirmar

este precepto que una ley orgánica «regulará las condiciones y el procedimiento de las distintas modalidades de referéndum previstas en esta Constitución» se refiere a, efectivamente, las modalidades de referéndum previstas en la Constitución, no a otras. Por su parte, el 149.1.32ª, sin distinguir, atribuye al Estado la competencia exclusiva para la autorización de consultas por vía de referéndum. Es decir, para todo ese tipo específico de consultas; pero sobre ellas únicamente la autorización. De modo que cabe entender que los supuestos de referéndum no previstos no quedan sujetos sino a las previsiones constitucionales que derivan del artículo 23 y 81 y 149.1.32ª, mucho menos intensas regulatoriamente que el 92.3 CE, que abarca condiciones y procedimiento. Sin embargo la interpretación del Tribunal ha sido la contraria, constituyendo se ha dicho una «metonimia jurídica» (Bueno, 2008: 222). En este contexto la profesora Rodríguez Ruiz aprecia una triple interpretación restrictiva de la democracia participativa en la doctrina del Tribunal Constitucional: por su concepto amplio de referéndum, por la extensión de la regulación orgánica a todos ellos, y por su «apuesta clara» a favor del sistema representativo, a pesar de que la participación directa aparece en el artículo 23 CE en «pie de igualdad» (Rodríguez, 2019:246).

En relación con los «otros títulos de participación» (conforme a la expresión de la STC 119/1995, de 17 de julio), ajenos al artículo 23.1 CE, es decir, distintos a la «participación política», podrán derivar directamente de la Constitución (así sus artículos 9.2, 27.5, 27.7, 51, 52, 48, 105, 125, y 129), de los estatutos autonómicos y de otras leyes.

Traduciendo lo anterior al ámbito autonómico (posteriormente se aborda el local), resulta que las consultas populares que no constituyan consultas generales, es decir no referendarias, pueden ser objeto de regulación y desarrollarse por las comunidades autónomas, al igual que los otros instrumentos de participación que no se correspondan con la participación del artículo 23.1 CE. De hecho, y en concordancia con el reconocimiento explícito del derecho de participación por el vigente Estatuto de Autonomía de Andalucía (Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía, EAA, art. 30), la Comunidad Autónoma de Andalucía, considera en su norma básica la «participación ciudadana» como objeto básico (art. 10.3.19º EEA), y el artículo 78 de la misma norma recoge como competencia exclusiva «el establecimiento del régimen jurídico, las modalidades, el procedimiento 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». En cuanto al ámbito autonómico esta regulación se completa con el artículo 46 del mismo texto normativo, que contempla como competencia exclusiva de la Comunidad la «organización y

estructura de sus instituciones de autogobierno». Con esta fundamentación hay que entender sustentada competencialmente la LPC.

Sin embargo, la plasmación de los criterios competenciales antes expuestos tiene unas particularidades en el ámbito local, pues la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum (dictada por el Estado al amparo del artículo 149.1.32ª CE) excluyó de su ámbito de aplicación a las consultas populares que se celebren por los Ayuntamientos conforme a la legislación local (art. 71 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, LBRL). La Comunidad Autónoma de Andalucía, al amparo de su anterior Estatuto, desarrolló estas consultas en la Ley 2/2001, de 3 de mayo, de Regulación de las Consultas Populares Locales en Andalucía. No son objeto de este capítulo dedicado a la LPC, y por tanto tampoco cuál sea el título estatutario autonómico, que parece, dada la redacción excluyente del artículo 78 del vigente Estatuto, mejor fundado hoy en el título más genérico del artículo 60 del EAA (Fernández y Pérez, 2019:46), aunque sí interesa su contorno externo, pues este fija, por exclusión, el límite que pueden alcanzar las consultas no referendarias de las entidades locales andaluzas, que sí son objeto de la LPC.

Siguiendo en el ámbito local, junto a lo indicado sobre las consultas referendarias, el artículo 60 del EAA atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de régimen local, sobre la que operan dos límites: uno a favor del Estado, el artículo 149.1.18ª CE, que luego se aborda, y otro en beneficio de las entidades locales, el principio de autonomía local (art. 141 CE). En todo caso ya el artículo 18 de la LBRL, contempla el derecho de participación en la gestión municipal, pero cualesquiera que sean los medios de participación no pueden menoscabar las facultades de decisión de los órganos representativos regulados por la ley (art. 69.2 LBRL). Por su parte la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía (LAULA), enumera como competencia propia municipal el «establecimiento y desarrollo de las estructuras de participación ciudadana» (art. 9.26 LAULA). En cuanto al desarrollo reglamentario local, el legislador autonómico, en la disposición final séptima de la LAULA, relativa al establecimiento y desarrollo de estructuras de participación ciudadana y del acceso a las nuevas tecnologías, estableció que todos los municipios debían aprobar un reglamento de participación ciudadana, lo que hoy reitera la LPC exigiendo su adaptación.

Conocidos los títulos competenciales específicos en materia de participación, resulta incompleto el marco competencial si no se atiende, además, a la naturaleza administrativa de la participación. La LPC en su artículo 1. afirma que constituye su objeto «la regulación del derecho de participación ciudadana» configurándola claramente como un derecho, y dedica el resto de su articulado a ordenar los «procesos de participación ciudadana» (que se organizan en «procesos de participación

ciudadana», dentro de los cuales existe la categoría de «instrumentos de consulta popular», figurando entre ellas el instrumento «consultas participativas») y la organización administrativa necesaria para su ejecución.

Interesa aquí de lo anterior que, configurada la participación como un derecho, aunque ciertamente convenga caracterizarlo como «en potencia» (Fernández y Pérez, 2019: 343) y los instrumentos de participación que acabamos de referir como los medios para ejercerlo, es posible ubicar la participación ciudadana, dentro de categorías más amplias del Derecho Administrativo, en el marco de las situaciones jurídicas de los administrados: la participación, constituye un derecho subjetivo frente a las Administraciones (al menos en aquellos aspectos más tasados, p.ej. el art. 8 LPC, siempre que sean en el ámbito de las Administraciones); por su parte, los instrumentos de participación se avienen con la calificación de procedimientos; y dado que se necesita lógicamente para el desarrollo de estos procedimientos y por ende para la efectividad del derecho la correspondiente organización administrativa, el régimen jurídico de esta es el propio del de las Administraciones públicas. De este modo, a la hora de configurar la distribución competencial se erigen también como títulos los contemplados en el artículo 149.1.18ª de la Constitución: las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y el procedimiento administrativo común y no solo los títulos materiales específicos sobre participación. Aunque se ha señalado por la doctrina que «los procesos participativos generalmente están al margen de los procedimientos administrativos pues se articulan de forma separada y con unas particularidades concretas, en las que no rigen los principios y reglas previstas para los primeros» (Fernández y Pérez, 2019: 285), entendemos que ello no impide considerar que parte de ellos no es ajena a la esencia del procedimiento administrativo común, y en cuanto a tales ámbitos impera el régimen competencial propio de este, excluyendo de esta afirmación a los «procesos decisionales públicos» que se producen fuera del ámbito de la Administración (Bueno, 2008: 217).

En cuanto al alcance que a la regla 18ª del artículo 149.1 de la Constitución corresponde cabe, distinguiendo dos títulos, por un lado el procedimiento administrativo común y por otro las bases del régimen jurídico de las Administraciones, sintetizar la jurisprudencia constitucional con Gamero Casado que en cuanto al primero, el procedimiento administrativo común, se puede entender como un «cuadro de herramientas, instrumentos y técnicas (en definitiva, una ordenación jurídica), que garantiza que todos los ciudadanos tengan unas garantías comunes ante cualquier procedimiento administrativo que se tramite» y no como un «iter formal absolutamente cerrado» (Gamero, 2020: 65); con la expresión «común», como explica, se acota pues una materia. En cuanto al segundo título, es decir, las bases del régimen jurídico de las Administraciones, la expresión «bases» responde

al esquema de reparto competencial clásico de nuestra Constitución: bases más desarrollo (Gamero, 2020: 77). Por tanto, los procedimientos establecidos en la legislación autonómica sobre participación ciudadana deben respetar la materia reservada al Estado, el procedimiento administrativo común, esto es, las garantías y principios que contempla; y a su vez la organización que se module no deber separarse de las bases estatales sobre organización administrativa, en la medida, como expresa el citado autor, que aseguran un tratamiento común de los administrados frente a ellas.

I.2. Objeto y ámbito de aplicación de la LPC

En ese marco constitucional y estatutario que se acaba de describir, la LPC comienza la regulación de la participación ciudadana explicitando el objeto de la norma, definiendo el contenido del derecho de participación (art. 1), sus finalidades (art.2) y el ámbito de aplicación (art. 3); preceptos que seguidamente acompaña, dentro del primer título, relativo a disposiciones generales, de los principios interpretativos, que denomina básicos (art. 4), y un desubicado precepto (art. 5) dedicado a los órganos y mecanismos de participación ya existentes en las entidades locales con lo que cierra el Título I.

Para el legislador andaluz, «la participación ciudadana comprenderá, en todo caso, el derecho a participar plenamente en las decisiones derivadas de las funciones de gobierno y administración de la Comunidad Autónoma y de las entidades locales andaluzas, en los términos previstos en esta Ley» (art.1.2 LPC). Constituyendo el objeto de la norma la regulación de ese derecho y el fomento de su ejercicio (art.1.1 LPC). De modo que, conforme a la definición de participación asumida por el legislador andaluz, el ámbito de aplicación objetivo de la norma no puede ser otro que el «de las competencias de gobierno y administración de la Comunidad Autónoma y de las entidades locales de Andalucía» como reitera el artículo 3.1 LPC; no obstante la expresión «competencias de gobierno», que es referida a la Comunidad, resulta a juicio de algunos autores excesivamente amplia, e inapropiada en el ámbito local (Ruiz, 2020: 60).

Para posibilitar el ejercicio de este derecho la LPC pone a disposición diversos «procesos de participación» regulados en el Título III, cuyo objeto puede estar constituido por: políticas públicas, instrumentos de planificación, aspectos puntuales del gasto, normas legales y reglamentarias y servicios públicos (art. 13 LPC). Este objeto constituye en última instancia las «materias o asuntos» a los que puede alcanzar la participación.

Como hemos visto, la LPC excluye de su objeto la participación referendaria; regulándose las consultas referendarias locales en el ordenamiento andaluz a través de la Ley 2/2001 de 3 de mayo de regulación de las consultas populares de Andalucía dictada en el marco del artículo 71 de la LBRL. Sí afronta, por el contrario, la LPC las consultas populares no referendarias, que denomina «participativas».

A su vez resulta extramuros de la norma que aquí se analiza la iniciativa popular en la función legislativa, que deriva hoy del artículo 111 del EAA, regulada originariamente por la Ley 5/88, de 17 de octubre, de Iniciativa Legislativa Popular y de los Ayuntamientos que fue modificada por la Ley 8/2011, de 5 de diciembre, relativa a modificación de la Ley 5/1988, de 17 de octubre, de Iniciativa Legislativa Popular y de los Ayuntamientos, aunque sí regula la participación en la elaboración de normas, incluidas leyes (artículo 28 LPC).

El ámbito de aplicación subjetivo queda delimitado en el artículo 3.2 LPC, que señala que sus disposiciones se aplicarán a:

- «a) La Administración de la Junta de Andalucía, incluidos sus órganos superiores de gobierno.
- b) Las agencias de la Administración de la Junta de Andalucía, sean administrativas, de régimen especial o públicas empresariales, así como las entidades de derecho público a las que hace referencia la disposición adicional segunda de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía.
- c) Las entidades que integran la Administración local andaluza, incluidos sus órganos de gobierno.
- d) Los entes instrumentales de derecho público vinculados o dependientes de las Administraciones locales andaluzas y, en particular, las agencias públicas administrativas locales, las agencias públicas empresariales locales y las agencias locales en régimen especial».

Cabe entender que el ámbito subjetivo señalado responde a quiénes deben asegurar el cumplimiento de las previsiones de la LPC asumiendo las obligaciones que de ella resultan, un tanto difusas las enumeradas en el artículo 9, y del conjunto del articulado. En cuanto a quiénes quieran ejercer el derecho, ciudadanos con la condición de andaluces, extranjeros residentes y entidades de participación ciudadana hay que estar al artículo 6 LPC que tratamos posteriormente, siguiendo la sistemática de la norma. No obstante, ha de destacarse que la LPC - y resulta de cada uno de los procesos de participación contemplados - ha extendido el ámbito subjetivo, que venía tradicionalmente ajustado dentro de la Administración local a los municipios.

II. FINES Y PRINCIPIOS DE LA LPC

II.1. Fines

Cuando el artículo 1 de la LPC fija como objeto de la misma la regulación del derecho de participación ciudadana en la dirección de asuntos públicos autonómicos y locales en Andalucía, añade el fomento de su ejercicio. No trata pues únicamente de regular, proporcionando seguridad jurídica, o reconocer y garantizar este derecho, sino también promover la participación, por lo que recoge ese fin ya como objeto mismo de la norma. Se evidencia ello en el amplísimo régimen de las medidas de fomento (Título IV, artículos 51 a 60), y también su presencia a lo largo de todo el texto. Pero además, la LPC expresa de modo explícito en su articulado, más allá pues de la exposición de motivos (quizás el lugar más apropiado), cuáles son los fines que persigue, enumerándolos.

Son numerosos los que enuncia en su art.2, aunque no todos ellos responden a un mismo criterio. Unos los conforma el establecimiento, incremento o mejora de la participación misma (apartados a, g, i, d, y e); y otros, son distintos a la participación, si bien buscados a través de ella, que queda como instrumento para alcanzarlos (letras b, h, c y f). Recoge pues el artículo 2 dos conjuntos distintos de finalidades; entre ellos conviene detenerse en el reflejado en el apartado a) y que figura de modo más completo en la exposición de motivos:

«El presente texto, en el marco de los límites establecidos por la Constitución española, tiene como pretensión impulsar la participación real y efectiva de todos y todas, en consonancia con el contexto actual y la demanda ciudadana de más democracia, como legítimas aspiraciones sociales y políticas». Por ello debe considerarse que el fin inmediato de la LPC es el impulso de la participación real y que ésta se desarrolle en un régimen de igualdad de acceso y ejercicio. El mediato lo constituye satisfacer la demanda ciudadana de más democracia, lo que responde al contexto histórico en el que nace la LPC.

Por otra parte, el carácter medial de los instrumentos de participación resulta vinculado a su fin último: la modulación de las condiciones sociales: «La finalidad última de los procesos de participación ciudadana es llegar a conseguir las condiciones sociales para que toda la ciudadanía tenga las mismas oportunidades para opinar, expresar y participar en condiciones de igualdad en los asuntos públicos» (EM).

II.2. Principios

Advierte la LPC, antes de enunciar en su artículo 4 catorce principios - que califica de básicos -, que estos «se tendrán en cuenta en la interpretación y aplicación de esta Ley». Sin embargo, pese a haber optado por un minucioso desglose, ha de completarse este elenco con otros que son esenciales, verdaderos configuradores de la norma y necesarios para su correcta interpretación y aplicación.

En efecto, resulta de la regulación constitucional y estatutaria un principio esencial que ha de ser respetado por el propio legislador y por quienes instrumenten la participación y que está subyacente en la LPC por las propias limitaciones que se impone; figura en la EM aunque no lo naturalice como principio: el de no intromisión en la soberanía política. Puede parecer, *icto oculi*, que se trata de la delimitación externa del objeto mismo de la participación ciudadana más que un principio de la institución, pero constituye un elemento configurador de la misma que requiere ser explicitado como principio; primero porque es un elemento interpretativo fundamental, más que básico, que debe figurar junto con los otros que formula la ley en su artículo 4. De hecho, en este caso el principio sí es esencial, en el sentido de que no respetándose la no intromisión en la soberanía la participación ciudadana que pretendiese ampararse por la LPC no sería tolerable por la Constitución, y daría lugar a la nulidad de la disposición general que lo pretendiese o de lo actuado. Deriva esta limitación de la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el artículo 23.1 CE ya tratada. Se advierte su presencia incluso en el esmero del legislador en la regulación de los calendarios habilitados para el desarrollo de los medios de participación ciudadana que contempla, ya que en las fechas próximas al desarrollo de procesos participativos políticos queda prohibida transitoriamente su convocatoria (arts. 15 y 41 LPC con referencias temporales a las elecciones generales, autonómicas, locales y referéndums).

Muy próximo conceptualmente al anterior subyace la no vinculatoriedad del resultado de los procesos participativos. Impera por imposición del necesario respeto a las potestades y competencias del correspondiente ámbito de gobierno (art. 16.2 LPC antes tratado). Los resultados deben interpretarse bajo este principio, limitativo, no enunciado en el panel de los mismos pero no por ello no menos vigente, ya que el artículo 16.3 LPC manifiesta que en caso de que «los resultados derivados de los procesos participativos que se pongan en marcha al amparo de esta Ley no sean asumidos total o parcialmente, el órgano competente para adoptar la decisión estará obligado a motivarla», es decir, la eficacia del derecho a la participación se transmutará en una exigencia de motivación del rechazo en la decisión adoptada; no más pues de la exigencia de motivación que la norma de procedimiento común exige de los actos administrativos en caso de apartarse de dictámenes de órganos consultivos (artículo 31.1.c de la Ley 39/2015, de 1

de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, LPACAP). Así también resulta del artículo 69.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del Régimen Local (LBRL).

Existe también otro principio no enunciado explícitamente por el legislador en el artículo que los reúne, que se deriva de la circunstancia tempranamente señalada por la profesora Rodríguez Ruiz: todos los instrumentos de participación ciudadana previstos en la LPC (salvo el seguimiento de políticas) se someten en algún momento a la decisión de las instituciones representativas (Rodríguez, 2019: 258). De modo que la norma hace pensar más bien en una participación tutelada, en su sentido más genuino: requiere de una aprobación, ya sea inicial o final, de los órganos representativos.

Se deduce de lo anterior el juego del legislador andaluz consistente en señalar como principios sólo los positivos, entendido este signo como de incremento o de ampliación de derechos subjetivos de los ciudadanos, y que parece responder a una suerte de *marketing* político que lleva a error al intérprete, lo que constituye precisamente una contradicción con los propios fines y principios con los que se engalana.

Señalados los anteriores principios que resultan del conjunto de la corresponde ahora atender a los que esta sí expresa en su artículo 4, que suman, como se dijo, catorce: universalidad, transversalidad, transparencia, veracidad, eficacia, perdurabilidad, facilidad y comprensión, garantía de la incorporación de la perspectiva de género, accesibilidad—que sintetiza en no discriminación tecnológica y adaptación de medios y lenguajes, por lo que la LPC maneja un concepto distinto de accesibilidad que la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, que considera la accesibilidad como aquel principio por el que se proporcionará información estructurada sobre los documentos y recursos—gobernanza democrática, rendición de cuentas, buena fe, igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal, y vertebración social.

III. DERECHOS Y OBLIGACIONES EN LA LPC

III.1. Derechos

Aunque la LPC dedica su Título II a «Derechos y obligaciones», los dos primeros preceptos del título (artículos 6 y 7) no hacen referencia a los derechos, sino a sus titulares y el tercero de los artículos, el 8, trata «otros derechos», el 9 lo dedica a las obligaciones de las Administraciones públicas. Señalado lo anterior, siguiendo la propia estructura de la norma, se analizan seguidamente los titulares del derecho de participación ciudadana que recoge el Título II.

El artículo 6 reconoce el derecho a la participación ciudadana a los ciudadanos con capacidad de obrar que tengan la condición política de andaluces, y a las personas extranjeras residentes en Andalucía, haciendo efectivo así, para estas últimas, la posibilidad otorgada por el artículo 5.3 del EAA. Sobre la ciudadanía andaluza en el exterior, la LPC se limita a establecer sobre la Administración un deber de mero fomento y facilitación de su participación.

En cuanto a las personas físicas se refiere además de lo señalado, vinculado pues a la vecindad, requiere ser completado atendiendo a la reforma del Libro I del Código civil que afectará también a los ciudadanos en los procedimientos administrativos, y por ende en la materia que aquí nos ocupa (Ley 8/2021, de 2 de junio, por la que se reforma la legislación civil y procesal para el apoyo a las personas con discapacidad en el ejercicio de su capacidad jurídica) por las remisiones de la propia LPC.

Desaparece con la reforma la idea de la incapacitación para ocupar su lugar la de discapacidad, surgiendo así como pieza esencial del sistema la «ayuda a las personas con discapacidad», lo que se traduce en el abandono, de los procesos de incapacitación del previamente capaz por los del establecimiento de esta ayuda a las personas con discapacidad, quienes siguen siendo capaces. En definitiva, ahora ya «no cabe una sustitución de la persona del discapaz, salvo que no pudiera de ninguna manera expresar su voluntad, y necesitara de un apoyo constante (...) La incapacitación ya no puede ser considerada como un estado civil diferente» (Lora-Tamayo, 2021: 16).

De todo lo anterior resulta que la expresión de la LPC que reconoce como titulares del derecho subjetivo a la participación a: «todos los ciudadanos y ciudadanas, con capacidad de obrar de acuerdo con la normativa básica de procedimiento administrativo común», ha de ser reinterpretada, y ello porque esta remisión a la normativa del procedimiento administrativo común reenvía a la LPACAP, que a su vez, lo hace a la legislación civil, salvo unas reglas específicas que ella misma incorpora aunque también emplea para ello conceptos civiles, igualmente modificados por la Ley 8/2021.

Ciertamente los instrumentos participativos afrontan unas particularidades que, aunque la remisión de la LPC sea a la normativa de procedimiento común, van a necesitar de una interpretación más compleja. Resulta a estos efectos útil observar la reforma de la Ley Orgánica del Tribunal del Jurado en 2021 (Ley Orgánica 1/2017, de 13 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 5/1995, de 22 de mayo, del Tribunal del Jurado, para garantizar la participación de las personas con discapacidad sin exclusiones), que alteró el artículo 8.5, precepto que requiere a quienes van a participar como miembros del mismo contar con «aptitud suficiente», pero añade que «las personas con discapacidad no podrán ser excluidas por esta circunstancia de la función de jurado, debiéndoseles proporcionar por parte de la Administración de Justicia los apoyos precisos, así como efectuar los ajustes razonables».

Valiéndonos de nuevo de la analogía, y analizando la participación en los procesos electorales, encontramos que el artículo 3.2 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, (en su redacción dada por la Ley Orgánica 2/2018, de 5 de diciembre, para la modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General) para garantizar el derecho de sufragio de todas las personas con discapacidad expresa que: «Toda persona podrá ejercer su derecho de sufragio activo, consciente, libre y voluntariamente, cualquiera que sea su forma de comunicarlo y con los medios de apoyo que requiera». De nuevo se establece el deber de proporcionar los «medios de apoyo que requiera» el titular del sufragio activo, y no hay limitación alguna, ya que no se contemple la falta de «aptitud», que prevé la regulación del Jurado.

¿En qué situación queda pues el ciudadano en los casos de participación ciudadana? La Administración habrá de proporcionar, en su caso los apoyos necesarios. Así se deriva de lo expuesto y del propio artículo 64 de la Ley 4/2017, de 25 de septiembre, de los Derechos y la Atención a las Personas con Discapacidad en Andalucía, aunque es esta una norma justamente tildada de falta de precisión y excesivamente programática (Núñez, 2017: 434), lo que dificulta la articulación práctica de la LPC en lo relativo a dichos apoyos.

En cuanto a personas jurídicas se refiere, y a agrupaciones de personas físicas y jurídicas, el artículo 6 LPC describe un elenco de figuras con una sistematización compleja, que hace girar sobre: entidades privadas sin ánimo de lucro, a las que requiere una relación material con el objeto del proceso en el que quieran participar o que tengan contemplados en su norma de creación fines de participación; entidades representativas de intereses colectivos, a quienes no aplica los mismos requisitos, en particular el de la relación material, sin que se comprenda bien la razón; como tercera figura, también sin mayores requerimientos recoge a las organizaciones sindicales y empresariales y a colegios profesionales y «demás entidades representativas de intereses colectivos» que ya había contemplado en un apartado anterior. Por último, a las agrupaciones sin personalidad de personas físicas y jurídicas, les formula especiales requerimientos de representación y acreditación de la personalidad de sus miembros.

Dijimos al comenzar este epígrafe que el Título II «Derechos y obligaciones» que aquí tratamos en realidad regulaba sus titulares, como hemos visto, y tras ello «otros derechos». Así lo recogemos aquí siguiendo ese «orden». Atendiendo a los «otros derechos» que enumera el artículo 8 figuran: a) la iniciativa para promover la realización de procesos de participación ciudadana en los supuestos y en los términos recogidos en la LPC, b) la posibilidad de recabar la colaboración de las Administraciones Públicas de Andalucía para su ejercicio y c) el que se publique la información relativa a los procedimientos de forma gratuita, comprensible y

accesible durante todo el proceso participativo. Además de los derechos que derivan de la Ley 1/2014, de 24 de junio, respecto a la publicidad activa y el derecho de acceso a la información pública por parte de la ciudadanía.

III.2. Obligaciones

Casi de «pretendidas obligaciones» podríamos tachar las que contempla la LPC, pues no hay en ellas concreción alguna, ni exigibilidad directa (salvo las que estén anudadas a otros preceptos que efectivamente las establezcan). Por otra parte, al igual que se manifestó al abordar los principios que enumera, no figuran en el elenco de obligaciones ninguna que pese sobre los ciudadanos, reafirmando ese propósito de ley «amigable».

Una lectura de los siete apartados del artículo 9 de la LPC, que recogen esas obligaciones, pone de manifiesto, efectivamente, que casi todas ellas atienden a un deber de promoción y fomento, más que a otra cosa. Son, desde luego algo muy lejano al complemento de un derecho subjetivo (sintéticamente: integrar la participación en el conjunto de actuaciones de las Administraciones, fomentar el acceso a través de la adaptación de estructuras, establecer medios para promocionar el ejercicio del derecho de participación a través de tecnologías de la información, fomentar su uso en los colectivos que tienen más dificultades para ello, impulsar la suscripción de convenios, establecer cauces de publicidad y fomento de la participación y el cumplimiento de la normativa de protección de datos).

No es esta una cuestión sin importancia. Encierra en el fondo un sustrato de la concepción de la participación simplemente como algo por lo que la Administración debe esforzarse, proponerse. El papel fundamental del fomento, de la promoción de la participación oscurece su naturaleza de derecho; generando con ello una confusión, denunciada en el ámbito local, que lleva a una falta de compromiso por las Administraciones, pareciendo más una concesión graciable si no se produce su regulación desde la perspectiva de su naturaleza de derecho (Ruiz-Rico, 2017: 449).

IV. FOMENTO DE LA PARTICIPACIÓN

IV.1. Introducción

Aunque se ha señalado que «Los Estatutos de Autonomía de última generación se han pronunciado con rotundidad, proclamando el derecho a la buena administración e incorporando en el mismo el principio de transparencia y el fomento de la participación ciudadana» (Solans, 2013: 13) y el EAA es un claro ejemplo de ello no debe obviarse el riesgo que supone la aproximación a la participación

exclusivamente desde la perspectiva del fomento, que hemos señalado en el epígrafe anterior siguiendo a Ruiz-Rico (en el marco de lo dispuesto en el artículo 9.2 CE, que prácticamente reitera la norma autonómica en su artículo 10.1, el EAA añade que a tales efectos la Comunidad adoptará «todas las medidas de acción positiva que resulten necesarias», suma así junto a la remoción de obstáculos la promoción, y fija como objetivo básico en el artículo 10.19º, la participación ciudadana asumiendo competencias de fomento, artículo 45 EEA).

En este contexto la LPC, es prolija, desproporcionada en cierta medida, en la regulación del fomento de la participación, estableciendo en su artículo 51 que la obligación de poner en marcha o consolidar las medidas de fomento que permitan el desarrollo de una cultura participativa en el conjunto de la sociedad andaluza, entidades e instituciones, de modo que se garantice la accesibilidad de los distintos cauces de participación a todas las personas de Andalucía. Tras ello el mismo precepto expone un elenco de medidas, en régimen de *numerus apertus*, que es seguido por los restantes artículos del Título IV que las desarrollan.

En cuanto al aspecto subjetivo del artículo 51 LPC ha de entenderse que la expresión referida al sujeto activo de las medidas, las «Administraciones Públicas andaluzas», abarca también a los entes de la Administración local, como resulta del artículo 3.2.c) de la LPC. Por lo que a los sujetos destinatarios de la actividad se refiere también pueden serlo otras Administraciones, porque aunque no se cite así expresamente en este precepto, resulta de la propia configuración histórica de la actividad de fomento y del conjunto del texto de la LPC; sirva de ejemplo su artículo 60 LPC. En el marco de las relaciones subvencionales entre la Comunidad autónoma y las entidades locales debe prestarse atención al principio de autonomía local; siendo admisibles las que responden a acciones conjuntas entre la Comunidad y las entidades locales, (Fernández, 2009:33).

IV.2. Medidas de fomento

La LPC contempla las siguientes medidas de fomento de la participación:

- a) Programas de formación para la ciudadanía.
- b) Programas de formación para el personal al servicio de las Administraciones Públicas.
- c) Medidas de fomento en los centros educativos.
- d) Medidas de sensibilización y difusión.
- e) Medidas de apoyo.
- f) Medidas para la accesibilidad, especialmente en lo relativo a las nuevas tecnologías.»

- g) Convenios de colaboración con entidades de participación ciudadana.
- h) Convenios de colaboración con entes locales.

IV.2.1. Programas de formación para la ciudadanía

El legislador andaluz trata de organizar los programas de formación dentro de una estrategia previa (art.52.1 LPC) dirigida a tres niveles: el conjunto de la sociedad andaluza, entidades de participación e instituciones públicas. Se basa en el establecimiento de programas de formación y la consolidación de los medios ya existentes. Para los dos primeros niveles en común, la LPC adelanta la divulgación de la participación como el primero de los objetivos (52.2.a). En cuanto a los propósitos que asigna a los programas atinentes a las entidades de colaboración, estructura una doble aproximación, una primera funcional: la formación para la utilización de los instrumentos y mecanismos de participación, para el empleo de las nuevas tecnologías y para el uso de los medios económicos, encaminando pues esta perspectiva funcional a un objetivo de eficacia (52.2.b y d), y desde una segunda perspectiva, más jurídica, corresponde a estos planes formativos la promoción del cumplimiento interno de la propia norma por estas entidades de participación (52.2.c).

IV.2.2. Programas de formación para el personal al servicio de las Administraciones Públicas

En cuanto a los programas de formación, ahora específicos para el personal al servicio de las Administraciones públicas, la LPC distingue en su artículo 53 dos ámbitos: el correspondiente a la Administración autonómica y otro a las entidades locales. Hace girar el primero sobre el Instituto Andaluz de Administración Pública (IAAP), configurado en la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía (LAJA), como agencia administrativa que tiene encomendada la formación del personal de la Administración autonómica (art. 34 LAJA); dependiente hoy de la Consejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior de la Junta de Andalucía, asume la tarea al amparo del artículo 4 del Decreto 277/2009, de 16 de junio, por el que se aprueban sus Estatutos. El segundo ámbito de los programas de formación, el de las entidades locales conforme al citado art. 53.2 LPC también se puede articular a través del IAAP, sin perjuicio de que se valgan de otros medios.

IV.2.3. Medidas de fomento en los centros educativos y de participación de la infancia

La LPC establece que en el marco de los cauces de participación establecidos para la comunidad educativa en su normativa de aplicación, la Administración de la Junta de Andalucía impulsará «la cultura de la participación ciudadana y

la democracia participativa en los centros docentes a través de los consejos escolares» y «el desarrollo de los valores democráticos y de participación en el alumnado, favoreciendo la interacción entre la ciudadanía e instituciones públicas y fortaleciendo la conciencia cívica» (art. 55 LPC).

En cuanto al papel que pueda corresponder a los consejos escolares en los centros (pues la LPC obvia los otros consejos escolares previstos en la Ley 4/1984, de 9 de enero de Consejos Escolares de Andalucía), tomando como ejemplo la enseñanza secundaria, el Decreto 327/2010, de 13 de julio, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de los Institutos de Educación Secundaria (dictado en el marco de la Ley 2007/17, de 10 de diciembre, de Educación de Andalucía), dentro de las atribuciones que les confiere contempla «fijar las directrices para la colaboración, con fines educativos y culturales, con las Administraciones locales, con otros centros, entidades y organismos». Será el Plan del Centro (art. 22 del Decreto 327/2010) y en concreto, dentro de él, el citado Proyecto Educativo (art.23 del Decreto 327/2010) el instrumento que deba plasmar esas directrices en cuanto a la implicación del centro en la participación; pues en él deben figurar: «el tratamiento transversal de materias» y «módulos de educación en valores y los programas de intervención el tiempo extraescolar». No obstante, estudios empíricos recientes muestran la insuficiencia de los mismos, malogrados por su excesiva formalización y burocratización (Gomariz *et al.*, 2019).

Aunque omitido en el listado de medidas de fomento del artículo 51 LPC, en cuanto a la participación de la infancia, la referencia (art.54.1 LPC) es general para todo el sistema educativo y niveles, y prevé poner en marcha órganos «compuestos por niños» además de encuestas y otros mecanismos a través del Observatorio de la Infancia de Andalucía.

IV.2.4. Medidas de sensibilización y difusión

Empleando la terminología sobre derecho de la competencia, la igualdad en el mercado se logra evitando la primera barrera de acceso: el desconocimiento de su existencia. Por eso las medidas de difusión de la existencia de mecanismos de participación se irgue como la primera. Se trata en definitiva de evitar el llamado «monopolio participativo» (Tudela, 2013: 111) que generan grupos que conocen los mecanismos participativos y los dominan provocando con su actuación un resultado más desfavorable que el que supondría la inexistencia misma de los instrumentos de participación. Hace ya unos cuantos años que Sánchez Morón señalaba que en la práctica la participación en la Administración responde más a intereses sectoriales, a lo que denominaba «una lógica neocorporativa», que a una expresión individual de los ciudadanos (Sánchez, 1997: 391), a lo que podría

añadirse un análisis histórico de las ideologías que se han valido de instrumentos paralelos que aunque creados en el seno de la organización democrática, se convirtieron en medios para su dilución. De manera que, a nuestro juicio, estas medidas deben estar encaminadas a procurar la igualdad el acceso a la participación.

Por ello estas medidas, como acertadamente contempla la LPC, se deben articular a través de los medios más cercanos a los ciudadanos: los medios de comunicación a que se refiere el artículo 56 LPC en sus dos apartados, y los medios electrónicos, cada vez menos ajenos al conjunto de la población.

IV.2.5. Medidas de apoyo

No especifica la LPC a qué se refiere con concepto tan amplio, que por tanto debe entenderse de modo comprensivo de cualquier actividad que así pueda calificarse. En particular debe recordarse que con la puesta en funcionamiento de la Agencia Digital de Andalucía en 2021, a ella le corresponden estatutariamente las «potestades» de «subvención y fomento» dentro de la esfera de sus competencias; competencias que tienen, como luego se expresa al tratar de la participación digital, un marcado carácter transversal en cuanto a soporte técnico se refiere.

IV.2.6. Medidas para la accesibilidad, especialmente en lo relativo a las nuevas tecnologías

Haremos sucinta referencia de ello al tratar el Sistema público de participación.

IV.2.7. Convenios con entidades de participación ciudadana y con entes locales

Contempla la LPC en sus artículos 59 y 60 las relaciones con las entidades de participación local (contempladas en el artículo 6.3) y con las entidades locales, respectivamente. Señalando en este último caso que también pueden suscribirse con las asociaciones en que se integren. Ello remite a la normativa local, LBRL (tras la redacción derivada de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, LRSLAL), y a la LAULA, a la que remite expresamente el artículo 2.1 LPC en cuanto a los convenios de cooperación; en tanto que son aplicables coexistiendo con la LRJSP.

V. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

La LPC dedica su Título V a la «Organización administrativa de la participación ciudadana» dividiéndolo en tres capítulos; el primero de ellos dedicado a la Administración autonómica, incluyendo la instrumental, el segundo a las

Administraciones locales andaluzas, centrándose el tercero en el denominado «Sistema público de participación digital». Seguimos pues el mismo orden.

V.1. Organización en la Administración de la Junta de Andalucía y de sus entes instrumentales

La organización administrativa de la participación en la Administración territorial e instrumental de la Junta de Andalucía deriva por un lado de las normas generales relativas a organización de la Administración autonómica, principalmente LAJA, el Decreto del Presidente 3/2020, de 3 de septiembre, de la Vicepresidencia y sobre reestructuración de Consejerías, y los decretos sobre las estructuras de las distintas consejerías) y por otro de las previsiones específicas de la LPC, que estructura la regulación de la organización en tres artículos, tratando: la coordinación administrativa general (art. 61), la coordinación operativa (art.62) y por último las unidades de participación ciudadana (art. 63).

La coordinación administrativa general (art. 61 LPC) corresponde a la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras, aunque afectada aún en su correcta articulación, pues ha de hacerse a través de una secretaría que se relacione con las «unidades de participación» previstas en el artículo 63 LPC, hoy aún inexistentes, que luego abordamos. Destaca, en términos generales, una concentración de las competencias transversales relativas a la participación en la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación; concentración que convive con la distribución de competencias que en materia de participación corresponden a las distintas consejerías en relación con su específico marco competencial. Así, el Decreto 106/2019, de 12 de febrero, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación en su artículo 1 señala que competen a esta Consejería: «e) La propuesta, desarrollo, ejecución y coordinación de las directrices generales del Consejo de Gobierno en relación con las competencias asignadas en materia de participación ciudadana y voluntariado» y «f) Todas aquellas políticas de la Junta de Andalucía que, en materia de igualdad, políticas sociales, conciliación, participación ciudadana, innovación social, objetivos de desarrollo sostenible, voluntariado y cooperación internacional para el desarrollo, tengan carácter transversal».

No obstante, esta concentración en la citada Consejería ha de matizarse tras la creación de la Agencia Digital de Andalucía, (ADA, creada por la disposición adicional vigesimosegunda de la Ley 3/2020, de 28 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2021) pues esta ha restado de las distintas consejerías las competencias digitales, y dentro de ellas, de modo específico las que afectan a la participación. Sustracción que opera incluso sobre la

Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación. De modo que la Agencia, adscrita a la Consejería de la Presidencia, Administración pública e Interior (a la que ya correspondían las competencias en materia de gobierno abierto), una vez ha entrado en funcionamiento (al entrar en vigor el decreto del Consejo de Gobierno por el que se aprueban sus estatutos, Decreto 128/2021, de 30 de marzo, en adelante Decreto 128/2021, y los Estatutos EADA), ha ido asumiendo las competencias «digitales».

No obstante, aunque la Agencia desarrolle la definición y ejecución de los instrumentos de tecnologías de la información y de la estrategia digital de cada consejería, agencia administrativa y agencia de régimen especial (por tanto también sobre los entes instrumentales), son ellas las que ejercerán la dirección funcional de los sistemas de información sobre las materias de su competencia, además de formular y priorizar sus necesidades, si bien a través de los instrumentos y medios organizativos o de otra índole que apruebe el Consejo Rector de la Agencia, según resulta de la disposición adicional tercera del Decreto 128/2021.

Atendiendo ya de modo específico al marco organizativo interno de las consejerías con competencias relativas a participación, constituye la pieza esencial el Decreto 106/2019, de organización de la Consejería citada que establece en su artículo 6 que compete al titular de la Secretaría General de Políticas Sociales y Conciliación «las competencias en materia de participación, en concreto, la planificación y coordinación general de las políticas públicas dirigidas al fomento de la participación, en especial, el desarrollo de la LPC, de 27 de diciembre, de Participación Ciudadana de Andalucía». Competencias a las que hay que anudar la coordinación operativa, consistente en la promoción con carácter transversal de la participación tanto en el diseño como en la ejecución y evaluación de las políticas públicas (el artículo 62 LPC las atribuye, con las correspondientes funciones, al titular del centro directivo competente en materia de participación).

Como se ha adelantado no debe de ello deducirse un monopolio sobre la participación por la Consejería citada, aunque sí en el caso de que tenga carácter transversal, y a salvo lo que se ha advertido en materia de participación digital donde se ha producido una centralización a favor de la Agencia Digital de Andalucía. En efecto, si se observan las atribuciones que corresponden a distintos órganos dentro de las diferentes Consejerías, se aprecia en muchas de ellas que lo son en materia de participación ciudadana, pero en el terreno de juego de sus propias competencias, nunca transversales y con la afección en materia de participación digital ya reiterada.

Enmarcada así la participación, una aproximación con mayor detalle, al nivel de órganos y unidades, ha de ubicar el modelo de la LPC dentro del general de la Administración autonómica, que viene a respetar. De hecho, la LAJA ya

contemplaba los «órganos de participación ciudadana» (art. 32) y los «órganos colegiados de participación administrativa» (art. 20).

De manera más intensa, la LPC contempla, ya con carácter imperativo, la creación de unas «unidades de participación ciudadana», que aún adolecen de la concreción necesaria para la efectividad de las mismas y ello por una cierta paralización del desarrollo normativo e implementación de esta Ley, derivada de lo que parece una pérdida de relevancia de la participación en la agenda del actual Ejecutivo andaluz (XI Legislatura) si se compara con el ánimo que pareció mostrar el Legislador, que tampoco mostró el Ejecutivo en la X Legislatura, en la que se aprobó la LPC³.

En cuanto a la naturaleza jurídica de estas unidades, el art. 63 LPC, adecuándose a la LAJA (arts.13 y 14), señala que las unidades de participación ciudadana, de las que debe haber una en cada consejería, dependientes de la viceconsejería correspondiente, deben tener al menos el nivel orgánico de servicio, sin requerir que se trate de servicios de gestión diferenciada, lo que concuerda con la forma de creación prevista, que es la propia relación de puestos de trabajo de cada consejería; lo que es conforme al art. 14 LAJA. Sus funciones serán impulsar la participación ciudadana en el ámbito de la consejería correspondiente y sus entidades instrumentales y facilitar la aplicación de los criterios e instrucciones (que según el artículo 61.3 LPC han de provenir de la Comisión General de Viceconsejeros).

En definitiva, pese a este encuadramiento coherente de las unidades de participación en el modelo organizativo autonómico, su definitivo acomodo está sin resolver, pues aún se carece del decreto del Consejo de Gobierno a que se refiere el artículo 63.2 LPC que permita conocer su funcionamiento y que concrete sus atribuciones⁴.

V.2. Organización en las Administraciones locales andaluzas

Avanza apresuradamente la LPC en su artículo 5 dentro del Título I, relativo a disposiciones generales, que los órganos y «mecanismos» de participación ya existentes en las entidades locales «se tendrán en cuenta», sin que sea fácil traducir con seguridad jurídica esta última expresión. En todo caso, a la regulación

³ No obstante, se ha dado un primer paso, pues mediante Acuerdo de 16 de febrero de 2021, del Consejo de Gobierno, se aprobó la formulación del I Plan Estratégico Integral de Voluntariado y Participación Ciudadana en Andalucía (BOJA de 19 de febrero de 2021) procediéndose así a iniciar el desarrollo de la estrategia de participación. Se hace transformando la figura ya desarrollada de los planes de voluntariado (de los que ha habido cuatro), fusionándolos con los de participación; de modo que esta nace sin plan específico. Un paso corto, por otra parte, pues este I Plan Estratégico Integral de Voluntariado y Participación Ciudadana en Andalucía, se encuentra, al escribir estas líneas, meramente en un estadio de formulación.

⁴ En octubre de 2018 se comenzó a tramitar un proyecto de Decreto de desarrollo de la LPC, afectante únicamente al Título III de la LPC, es decir acotado a los procesos en sí mismos y no a la organización, que quedó estancado. Sobre esta escasa «aplicación» del Ejecutivo andaluz son reiteradas las preguntas en sesiones de control parlamentario al Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía.

sistemática de la organización le dedica la LPC su Título V, aunque existen otros preceptos dispersos que también a ella refieren (significativamente el artículo 17).

Además de esa consideración a los antecedentes organizativos, la LPC es también respetuosa en materia organizativa con la autonomía local. Pero tampoco debe dejar de ponderarse el riesgo que supone una regulación excesivamente escueta, pues se corre el riesgo de que no haya un verdadero desarrollo de la norma por las entidades locales y que limitándose a una reproducción del texto legal quede el régimen inconcluso (Ruiz, 2020) y que ello desvirtúe la naturaleza de derecho de la participación confundiendo con mero objeto de fomento, como tuvimos ocasión de analizar. En todo caso, esa deferencia resulta de la escasa previsión organizativa local en el Título V, a la que únicamente dedica un precepto, el artículo 64 LPC, para señalar que las Administraciones locales andaluzas «en uso de su potestad de autoorganización, encomendarán las funciones de coordinación, impulso y fomento de la participación ciudadana a órganos o áreas concretas de sus estructuras administrativas internas»; precepto que también contempla la posibilidad de requerir la asistencia de las diputaciones provinciales.

Todo ello no impide que el legislador autonómico imponga a los municipios la obligación de aprobar, o en su caso adaptar a la LPC, los reglamentos de participación ciudadana (disposición final segunda, que les señala incluso un plazo); reglamentos, por otra parte, de los que no especifica de modo sistemático su contenido, lo que hace muy factible el riesgo de insuficiencia de desarrollo normativo local antes mencionado, pero que en pura lógica deben tener referencias afectantes a la organización administrativa más allá de las determinaciones puramente procedimentales.

Ciertamente las previsiones del artículo 64 LPC y el deber de aprobar reglamentos de participación no suponen una intromisión intensa y detallada en la organización municipal y ha de añadirse que tampoco es totalmente novedosa, piénsese en la disposición final séptima de la LAULA (que ya imponía a los municipios un reglamento de participación ciudadana) o el 70 bis 1 LBRL, que establece que los ayuntamientos deben disponer tanto de procedimientos como de organización que resulten «adecuados para la efectiva participación de los vecinos en los asuntos de la vida pública local».

Debe destacarse que el artículo 64 LPC antes enunciado, cuando ordena encomendar a órganos o áreas concretas la participación, lo hace imponiéndolo a «las Administraciones locales andaluzas», sin distinción; mientras que el deber de reglamentación que resulta de su disposición final segunda obra únicamente sobre los ayuntamientos. Sin embargo, la LPC dentro de las disposiciones comunes sobre los procesos de participación ciudadana, en el artículo 17 LPC, relativo al

ámbito local, señala que «cada entidad local determinará, por medio de reglamento u ordenanza, los requisitos y el procedimiento que regule estos procesos, de conformidad con las previsiones de esta Ley y demás normativa aplicable» sin eximir, por tanto, a las provincias, aunque sobre sus diputaciones no pesa el plazo de la disposición final segunda.

Únicamente una Diputación ha acometido la tarea⁵. La demora en las demás no debe sorprender ya que la participación ciudadana ha sido vista tradicionalmente, como cuestión municipal y no provincial; así podemos resaltar que la LPC introduce una destacable innovación al introducir los procesos participativos a nivel provincial de manera expresa. Piénsese así por ejemplo que el artículo 70 bis.1 LBRL sólo menciona a los municipios al exigir órganos adecuados para la participación de los vecinos, y la LAULA en su disposición final séptima «todos los municipios» aprobarán un reglamento sobre participación, sin referencia pues a las provincias.

En cuanto a relaciones interadministrativas en materia de participación, aunque ya la LAULA en su art 9.26 atribuía como competencia propia municipal el establecimiento y desarrollo de las estructuras de participación ciudadana, la LPC consciente de la carencia incluso hoy de medios materiales y humanos de muchos municipios para poder hacer viable el derecho de participación real y efectiva de sus vecinos prevé la colaboración de diputaciones y de la Administración autonómica como medio para atemperar esta realidad.

Dentro ya de la propia estructura orgánica municipal los órganos o «áreas concretas de su estructuras administrativas internas» a las que menciona el artículo 64 LPC, y bajo la frecuente denominación de «área de participación ciudadana», adscritas por los reglamentos de participación a la correspondiente concejalía delegada, son reguladas locamente de manera que estas áreas puedan desenvolverse entre las distintas concejalías conforme al principio de transversalidad (art. 4.b LPC); considerándose por algunos reglamentos locales –de modo paralelo a como se ha señalado para la Administración autonómica– la posibilidad de crear unidades de participación en las distintas concejalías que aseguren el cumplimiento de ese principio.

⁵ Así lo ha hecho la Diputación provincial de Cádiz, modificando en 2019 su reglamento de 2010 (Reglamento de 9 de junio de 2010, BOP 1 de julio de 2010, ahora modificado el 20 nov de 2019, BOP 23 de enero de 2020 núm. 15), y comenzó a hacerlo la de Málaga, en 2017 sin que llegase a buen puerto por razones un tanto ajenas al objeto de este estudio; la Diputación provincial de Córdoba dispone desde 2012 de reglamento sobre participación, pero no ha sido adaptado; las demás carecen aún de él.

VI. SISTEMA PÚBLICO DE PARTICIPACIÓN DIGITAL

El Sistema público de participación digital está regulado en el Título VI de la LPC, que contiene un extenso artículo 65, y su último artículo, el 66, dedicado a la colaboración administrativa para la puesta en marcha de plataformas de participación. Independientemente de las razones de la demora en el desarrollo de la LPC en cuanto al Sistema público de participación digital se refiere, este retraso se acompaña de su omisión en la regulación del modelo digital autonómico pues aunque existen referencias a la participación en los Estatutos de la Agencia Digital de Andalucía, nunca lo son al Sistema como tal, sino a ella en sí misma considerada (artículos 6.3. letras e, k y m).

Ello no impide que la ADA, que hemos analizado en el epígrafe V.1, pueda participar en órganos colegiados o unidades especiales que desarrollen funciones en el ámbito de la participación (art. 8 EADA) y establecer relaciones mediante el modelo organizativo de «Acuerdo de Nivel de Servicio» que prevé genéricamente el art. 19.1 de sus Estatutos para articular la relación de la Agencia con las Consejerías. En concreto, el art. 14 de la misma norma estatutaria dispone que a la Dirección Gerencia le corresponde el impulso de las actuaciones de la Agencia para el fomento de la participación ciudadana.

En este marco normativo cabe distinguir dos aspectos, jurídico y técnico del Sistema de participación digital. En cuanto al primero se refiere, de la regulación de la LPC se deduce una articulación similar a la que contemplan los EADA, ya que del art. 65 LPC resulta, que aunque corresponden al centro directivo competente en materia de política digital las funciones con carácter transversal en cuanto a dirección técnica y desarrollo de las plataformas de participación, es el centro directivo proponente del proceso participativo el que asume la gestión del proceso valiéndose de dichas plataformas. Criterio pues de la LPC que coincide también con la disposición final tercera del Decreto 128/2021. En realidad responde a la opción de un modelo centralizado de digitalización, tendencia que incluso ya existía antes de la implantación de la ADA (Fondevila, 2020: 123).

En cuanto a la materialización técnica, el artículo 66.5 LPC fija un único punto de acceso general para todas las plataformas web de participación, que habrá de ser necesariamente el portal de la Junta de Andalucía. El sistema de identificación para el acceso a las plataformas, que permitirá asegurar que quien accede cumple los requisitos subjetivos del artículo 6 LPC, habrá de respetar la normativa sobre protección de datos. El Sistema se deberá articular a través de una plataforma de participación, en *software* libre, provista de herramientas y funcionalidades que cubran las necesidades informativas de deliberación, de voto y de seguimiento de las iniciativas a las que dé soporte.

Pero en los dos ámbitos analizados, el jurídico y el técnico, la LPC deja cuestiones sin resolver, que derivan por una parte de la falta de definición de qué sea el Sistema público de participación digital, para ser exactos, qué lo comprende, y sin que quede clara la función que se le asigna con la expresión que le atribuye «la puesta en marcha de los procesos contenidos en esta Ley». Dificultad que nace también de que la norma tampoco define qué ha de entenderse por plataformas de participación, y aunque el concepto plataforma es más común, se generan algunas dudas. De la lectura conjunta del artículo 65.3 y del 65 no queda clara la posibilidad de que las entidades locales tengan su propio sistema (además de sus propias plataformas que no resulta dudoso). Por otra parte, será preciso conocer, para cada medio de participación, qué puede externalizarse por las Administraciones locales, atendiendo a la muy diversa naturaleza de cada tipo de proceso de participación. La externalización es intensamente defendida por algunos autores como necesaria para aprovechar las oportunidades de las nuevas tecnologías, entendiendo que lo contrario supone una barrera (Alamillo, 2020: 233).

En todo caso, el Sistema –que insistimos está sin definir– con los medios que emplee, debe permitir y garantizar la universalidad en el acceso, la facilidad de comprensión (art.4.g), accesibilidad, no discriminación tecnológica y adaptación de medios y lenguajes (art. 4.i LPC) y accesibilidad universal de las personas con discapacidad (art. 4.m LPC). El Sistema debe atender también a las abstractas obligaciones que a la Administración «impone» el artículo 9 LPC: promoción del ejercicio efectivo del derecho a la participación a través de las tecnologías de la información y comunicación (art. 9.c LPC), en particular la promoción de los sistemas de votación y encuesta por medios electrónicos, y el fomento de estos medios para los colectivos con más dificultades (art. 9.d LPC).

IV. CONCLUSIÓN

Sin perjuicio del análisis detallado de los distintos procesos de participación ciudadana que se desarrollan en esta obra, puede adelantarse que la LPC está rodeada de dificultades para su interpretación, algunas de carácter sistemático y otras conceptuales. Pero sobre todo, queda pendiente para su verdadera eficacia de su desarrollo (tanto autonómico como local) que afectará a los procesos y a la organización que permita que la participación sea real y efectiva. En sus disposiciones generales es prolija en principios, abstracta en las obligaciones, y pese a los primeros, no parece que haya una gran preocupación por la Administración autonómica para ponerla en juego, aunque sí más por las Administraciones locales municipales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALAMILLO DOMINGO, I. (2020): “El régimen jurídico de la Administración digital: aspectos tecnológicos, plataformas y servicios de intermediación”, en

MARTÍN DELGADO, I. (coord.): *El procedimiento administrativo y el régimen jurídico de la Administración pública desde la perspectiva de la innovación tecnológica*, págs. 225-274. Madrid: Iustel. 1.ª ed.

ARAGUÁS GAÑCERÀ, I. (2016): “La regulación de los lobbies: hacia la consecución de la transparencia y el control de las actividades desarrolladas por grupos de interés”, en *Revista Vasca de Administración Pública (RVAP)*, núm.106, págs. 293-249. Fecha de consulta: 2021-09-16.

URL: <https://apps.euskadi.eus/z16-a5app2/es/t59auUdaWar/R2/verArticulo?numejem=106&tipo=R&seccion=41&correlativo=1&contenido=1&locale=es>.

DOI: <https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.106.2016.07>.

BUENO ARMIJO, A. (2008): “«Consultas populares» y «referéndum consultivo»: una propuesta de delimitación conceptual y de distribución competencial”, en *Revista de Administración Pública (RAP)*, núm. 177, págs.195-228. Fecha de consulta: 26-09-2021.

URL: <http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas?IDR=1&IDN=665&IDA=27267>.

CASTELLANOS CLARAMUNT, J. (2020): *Participación ciudadana y buen gobierno democrático. Posibilidades y límites en la era digital*, pág.33. Madrid: Marcial Pons. 1.ª ed.

FERNÁNDEZ RAMOS, S.; PÉREZ MONGUIÓ, J.M. (2019): *Vox populi: Consultas populares y procesos participativos*, págs. 1-368. Cizur Menor: Aranzadi. 1.ª ed.

FONDEVILA ANTOLÍN, J. (2020): “La organización de la Administración digital”, en MARTÍN DELGADO, I. (coord.): *El procedimiento administrativo y el régimen jurídico de la Administración pública desde la perspectiva de la innovación tecnológica*, págs. 106-142. Madrid: Iustel. 1.ª ed.

GAMERO CASADO, E. (2020): “Reparto competencial y posibilidades competenciales”, en MARTÍN DELGADO, I. (coord.): *El procedimiento administrativo y el régimen jurídico de la Administración pública desde la perspectiva de la innovación tecnológica*, págs. 61-100. Madrid: Iustel. 1.ª ed.

GOMARIZ VICENTE, M.A., PARRA MARTÍNEZ, J, GARCÍA SANZ, M.P. Y HERNÁNDEZ PRADOS, M.A. (2019): “De lo formal a lo real. Análisis de la participación familiar en asociaciones de madres y padres y consejos escolares”, en *Aula Abierta*, vol. 48, núm.1, págs. 86-96. Fecha de consulta: 26-09-2021.

URL: <https://reunido.uniovi.es/index.php/AA/article/view/13005>.

DOI: <https://doi.org/10.17811/rife.48.1.2019.85-96>

LORA-TAMAYO RODRÍGUEZ, I. (2021): *Reforma civil y procesal para el apoyo a personas con discapacidad*, págs. 19-31. Madrid: Francis Lefebvre (Colección Guía Rápida). 1.ª ed.

NÚÑEZ LOZANO, M.C. (2017): “La nueva regulación de los derechos y de la atención a las personas con discapacidad en Andalucía”, en *Revista Andaluza de Administración Pública (RAAP)*, núm. 99, págs. 431-440. Fecha de consulta: 26-09-2021.

URL: <https://ws168.juntadeandalucia.es/revistaselectronicas/raap/article/view/49>.

DOI: <https://doi.org/10.46735/raap.n99.49>.

RODRÍGUEZ RUIZ, B. (2019): “La Ley andaluza de participación ciudadana: ¿hacia un nuevo horizonte participativo?”, en CARRASCO DURÁN, M. y RODRÍGUEZ RUIZ, B. (dirs.): *La participación ciudadana como pilar del estado democrático*, págs. 259-243. Cizur Menor: Aranzadi (Colección Estudios). 1ª. ed.

RUIZ MAGAÑA, I. (2020): “Consultas populares y entidades locales: a propósito de la Ley 7/2017, de 27 de diciembre, de Participación Ciudadana de Andalucía”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)*. Nueva Época, núm. 13, págs. 74-47. Fecha de consulta: 2021-09-26.

URL: <https://revistasonline.inap.es/index.php/REALA/article/view/10741>.

DOI: <https://doi.org/10.24965/reala.i13.10741>.

RUIZ-RICO RUIZ, C. (2017): “Semblante jurídico de la democracia deliberativa local y sus aspectos polémicos” en *Revista Vasca de Administración Pública (RVAP)*, núm.108, págs. 445-478. Fecha de consulta 26-09-2021.

URL:<https://apps.euskadi.eus/z16-a5app2/es/t59auUdaWar/R2/verArticulo?numejem=108&tipo=R&seccion=41&correlativo=1&contenido=5&locale=es>.

DOI: <http://dx.doi.org/10.47623/ivap-rvap.108.2017.14>.

SÁNCHEZ MORÓN, M. (1997): “Crónica de unas jornadas sobre gobernabilidad y participación en la Administración local”, en *Revista Vasca de Administración Pública (RVAP)*, núm. 49, págs. 398-389. Fecha de consulta: 2021-09-26.

URL: <https://apps.euskadi.eus/z16-a5app2/es/t59auUdaWar/R2/verArticulo?numejem=49&tipo=R&seccion=42&correlativo=1&contenido=2&locale=es>.

SOLANS GARCÍA, B. (2013): “Presentación”, en BERMEJO LATRE, L.; CASTEL GAYÁN, S. (eds.): *Transparencia, participación ciudadana y Administración Pública en el siglo XXI*, págs. 13-15. Zaragoza: Revista Aragonesa de Administración Pública (Colección Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública XIV). Fecha de consulta 26-09-2021.

URL:https://bibliotecavirtual.aragon.es/i18n/catalogo_imagenes/grupo.do?path=3712809.

TUDELA ARANDA, J. (2013): “Participación en el procedimiento parlamentario de elaboración de la ley”, en BERMEJO LATRE, L.; CASTEL GAYÁN, S. (eds.): *Transparencia, participación ciudadana y Administración Pública en el siglo XXI*, págs. 93-119. Zaragoza: Revista Aragonesa de Administración Pública (Colección Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública XIV). Fecha de consulta 26-09-2021.