

SUÁREZ ANTÓN, O. (2019): *Iniciativa legislativa popular. Análisis de la iniciativa de agenda en América latina y la Unión Europea*, Tirant Lo Blanch, Valencia

STEWART, R. (1975), “The Reformation of American Administrative Law”, *Harvard Law Review*, vol. 88, núm. 8, 1975.

TUR AUSINA, R. (2013), *Leyes de Participación Ciudadana: las experiencias canaria y valenciana*, *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, XIV.

VIZIOLA, N. (2014), “La democracia participativa en la legislación regional italiana”, *Revista Catalana de Dret Públic*. Núm. 48.

WELP, Y., y SUÁREZ, O. (2017): “¿Cambio o cumbia? Análisis de la iniciativa de agenda en América Latina”, *Revista Boliviana de Ciencia Política*, nº 1.

PROCESOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN RELACIÓN CON LAS POLÍTICAS PÚBLICAS, LAS NORMAS Y LOS SERVICIOS PÚBLICOS

Juan Jose Lavilla Rubira¹

I. CONSIDERACIONES GENERALES

I.1. La euforia de la participación²

En la concepción de la Administración Pública dominante durante el siglo XIX y una parte importante del XX, la participación ciudadana en la organización y los procedimientos de aquella carecía de justificación e incluso era frontalmente contradictoria con sus postulados. En efecto, si la Administración debía limitarse a ejecutar de la forma más fiel y exacta posible las decisiones del legislador (de manera que de tales fidelidad y exactitud dependía la legitimidad política de la actuación administrativa), es claro que en dicha labor ejecutiva no se justificaba ninguna interferencia procedente de sujetos particulares que en ningún caso podían suplantar la voluntad general expresada en la Ley. En las conocidas formulaciones acuñadas por MERKL en 1923 debe optarse por la “*democracia de la Ley*” frente a la “*democracia de la Administración*”.

La situación, sin embargo, cambió radicalmente a partir de la tercera década del siglo XX, momento en el que cristalizan doctrinalmente diversos fenómenos favorecedores del desarrollo de la participación ciudadana en la Administración: de una parte, la crítica a las estructuras burocráticas, en la que concurren la

¹ Profesor de Derecho Administrativo en la Universidad Pontificia de Comillas. Licenciado en Derecho en 1984 (UCM). Letrado de las Cortes Generales (1985), en excedencia. Master of Laws (LL.M.) por la Harvard Law School (1988). Doctor en Derecho por la UCM (1990). Profesor Titular de Derecho Administrativo en la UCM, en excedencia. Secretario de REDA entre 1992 y 2011. Profesor de Derecho Administrativo de la Universidad Pontificia de Comillas. Abogado. jjlavilla@comillas.edu

² Se sigue en esta exposición introductoria el trabajo general sobre la participación elaborado por su autor hace ya más de 25 años (Lavilla 1995: 4773-4775).

sociología de la burocracia y varias derivaciones del pensamiento marxista, las cuales ponen de relieve las irrefrenables tendencias de aquéllas a aislarse del medio social al que han de servir y a generar y tutelar intereses propios que se intercalan en el aparentemente aséptico proceso ejecutivo de la Ley; y de otra parte, el crecimiento de la intervención administrativa inherente al nacimiento del Estado social, del que resultan la insuficiencia de la Ley para ordenar con precisión toda la actuación de la Administración y la necesidad, en muchas ocasiones, de lograr el consentimiento de los ciudadanos como condición de la eficacia misma de aquélla. La denominada “*euforia de la participación*” (SCHMITT-GLAESER) fue, pues, la consecuencia lógica de estas premisas.

En la actualidad, el fundamento de la participación ciudadana en la Administración Pública se manifiesta en tres direcciones:

- a) En primer lugar, constituye una fuente potencialmente valiosísima de información para la Administración, tanto acerca de datos fácticos eventualmente desconocidos por ella como acerca de la posición que sobre la cuestión a resolver mantienen los afectados.
- b) Por otra parte, la participación permite a los ciudadanos en general, y en particular a los agentes económicos y sociales, hacer valer ante la Administración sus derechos e intereses sustantivos y, por lo tanto, defenderlos frente a la eficacia eventualmente lesiva de los mismos de la que puede estar dotada la actuación administrativa. Desde esta perspectiva, la participación puede considerarse el obligado contrapeso procedimental de la amplísima discrecionalidad sustantiva de la que la Ley inviste a la Administración. Un procedimiento administrativo público y abierto proporciona a los afectados un tratamiento ajustado a las exigencias de la dignidad inherente a su condición de seres humanos capaces de discernir sus verdaderos intereses, y no de simples destinatarios pasivos de la voluntad mecánica de una burocracia sin rostro. Como declara la Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de mayo de 1988, Roj: STS 3768/1988, a través de la participación “*se configura (...) una Administración dialogante y la transformación de sus interlocutores en ciudadanos, antes súbditos o “administrados”, con una contemplación objetiva, desapasionada y contrapuesta de los problemas*”.
- c) En fin, y sobre todo, la participación ciudadana en la Administración Pública incrementa la legitimidad democrática de la actuación de ésta, refuerzo estrictamente inútil en el formal plano jurídico-constitucional, pero probablemente necesario en el nivel político-sociológico en el que la legitimidad opera. En efecto, la crisis de la Ley -incapaz de predeterminar agotadora y realmente la acción administrativa- entraña la ruptura de la correa de transmisión de la legitimidad democrática que antes constituía, y obliga a

que el pueblo titular de la soberanía se haga presente, directamente o por medio de representaciones sectoriales, en el escenario al que se ha desplazado el verdadero poder: el Ejecutivo. Y al reforzamiento de la legitimidad democrática de las decisiones administrativas se asocia una notablemente mayor facilidad en su aplicación social. Estas ideas han sido acogidas por reiterada jurisprudencia, pudiendo citarse a este respecto la Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de julio de 1986, Roj: STS 4110/1986, que declara que la participación pública dota a los Planes urbanísticos de “*la necesaria legitimidad democrática, y, justamente por ello, se eliminan o atenúan las tensiones a la hora de su ejecución*”.

Ahora bien, las observaciones precedentes no deben hacer olvidar que, aunque participada, la Administración mantiene inalterado su estatus constitucional: organización al servicio de los intereses generales sometida plenamente a la Ley y al Derecho (artículo 103.1 de la Constitución). En consecuencia, en virtud del principio de legalidad, los ciudadanos partícipes en los procedimientos administrativos sólo podrán influir sobre el fondo de la decisión administrativa (cuestión distinta es la relativa a la formación de la base fáctica de esta) en los supuestos en los que el ordenamiento jurídico otorgue a la Administración un margen de discrecionalidad. Del mismo modo, ésta no puede limitarse a dotar automáticamente de fuerza imperativa formal a los acuerdos materiales alcanzados por aquellos partícipes o a resolver mecánicamente los eventuales desacuerdos en favor de la posición que de las alegaciones resulte contar con un respaldo mayor, sino que ha de valorar autónomamente las exigencias del interés general o público, que, como declara la Sentencia antes citada de 19 de mayo de 1988, no es “*mera suma y yuxtaposición, sino más bien una sublimación cualitativa*” de los intereses particulares.

1.2. La participación como principio constitucional y del Derecho público andaluz

Como expresión de las relevantes funciones materialmente cumplidas por la participación ciudadana en la Administración Pública, la Constitución ha hecho de ésta uno de los más recurrentes *leit-motifs* de su articulado. Ante todo, la proclama como principio general en dos preceptos dotados de la rigidez reforzada derivada de su artículo 168.1: el artículo 9.2, en el que se afirma que “*corresponde a los poderes públicos (...) facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social*” (la omisión de toda referencia a la participación en la esfera administrativa carece, evidentemente, de significación, pues es simple consecuencia de la perspectiva adoptada en la redacción del precepto, y aquélla ha de entenderse comprendida dentro de la genérica alusión a la “*vida política*”); y el artículo 23.1, conforme al cual “*los ciudadanos tienen el derecho a participar de*

los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal”. Y por otra parte, la Constitución menciona expresamente varias manifestaciones específicas de la participación, acreedoras a una especial tutela en la voluntad del legislador constituyente, y definidas por referencia a diversos elementos: jurídico-formales [procedimientos reglamentario y planificador: artículos 105.a) y 131.2], subjetivos (juventud y consumidores y usuarios: artículos 48 y 51.2) y materiales (programación general de la enseñanza, gestión de centros docentes sostenidos por la Administración con fondos públicos, Seguridad Social y actuación pública que afecte directamente a la calidad de la vida o al bienestar general: artículos 27.5, 27.7 y 129.1)

El Derecho público andaluz, por su parte, hace suyo el principio de participación y lo configura como uno de sus ejes esenciales, hasta el punto de que, con justicia, ha podido afirmar el Preámbulo de la Ley 7/2017, de 27 de diciembre, de Participación Ciudadana de Andalucía (“LPCA”), que la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma (esto es, el Estatuto de Autonomía para Andalucía) “*está literalmente atravesada por la idea de la participación, lo que muestra de forma fehaciente una especial preocupación institucional del estatuyente andaluz por fortalecer la calidad institucional y dotar de instrumentos complementarios a la democracia representativa*”.

Y, efectivamente, son numerosísimas las referencias que el Estatuto contiene al principio participativo. Puede mencionarse, en primer lugar, la inclusión, entre los “objetivos básicos” a cuya satisfacción ha de dirigirse el ejercicio de los poderes autonómicos, del consistente en “*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*” (artículo 10.3.19^a). Destaca igualmente el artículo 30, rubricado “*Participación política*”, que reconoce a los andaluces y a los ciudadanos de la Unión Europea y a los extranjeros residentes en Andalucía el derecho a participar en condiciones de igualdad en los asuntos públicos de Andalucía, directamente o por medio de representantes, comprendido 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*” [apartado 1.e)]. El artículo 31 del Estatuto, por su parte, incluye dentro del derecho a una buena administración “*el derecho de todos ante las Administraciones Públicas, cuya actuación será proporcionada a sus fines, a participar plenamente en las decisiones que les afecten*”. Es igualmente relevante el artículo 78, concerniente a las consultas populares, noción en la que se incluyen “*encuestas, audiencias públicas, foros de participación y cualquier otro instrumento de consulta popular, con la excepción del referéndum*”. En fin, puede destacarse también, por su relevancia

a los concretos efectos de este trabajo, el artículo 84, que, en relación con todos los servicios relacionados con educación, sanidad y servicios sociales (a los que se califica en la rúbrica como “*servicios básicos*”), dispone en su apartado 2 que “*la Comunidad Autónoma de Andalucía ajustará el ejercicio de las competencias que asuma en las materias expresadas en el apartado anterior a criterios de participación democrática de todos los interesados, así como de los sindicatos de trabajadores y asociaciones empresariales en los términos que la ley establezca*”.

Pues bien, en este marco constitucional y estatutario (al que podría añadirse la referencia, contenida en el artículo 15 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, al “*principio de apertura*” que han de respetar las instituciones, órganos y organismos de la Unión, con el fin de “*fomentar una buena gobernanza y de garantizar la participación de la sociedad civil*”), la LPCA “*concreta y materializa el derecho a la participación ciudadana*”, según señala su Preámbulo, desarrollando las previsiones estatutarias de las que queda hecho breve mérito en el párrafo precedente.

La LPCA proclama sus objetivos en términos enormemente ambiciosos. Partiendo de la supuesta crisis de la democracia representativa, que tantos pregonan y muchos celebran, su Preámbulo manifiesta que se pretende “*convertir verdaderamente la participación de la ciudadanía en un presupuesto básico de cualquier iniciativa pública en el ámbito de las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía y sus entidades locales*”. Se trata así de coadyuvar al desarrollo de nada menos que “*una nueva forma de vertebración social*”, que, “*sin menoscabo alguno de las instituciones de participación existentes en el ordenamiento autonómico*”, complemente y perfeccione los derechos y las técnicas de la democracia representativa.

Tales enfáticas y sugerentes declaraciones no parecen corresponderse, sin embargo, ni con el contenido de la norma aprobada (en particular, por razón de lo prevenido por sus artículos 14 a 16, a los que se aludirá después), ni, desde la perspectiva temporal, con la extensión de la *vacatio legis* prevista por su Disposición final tercera, que fue de nada menos que doce meses (de forma que la LPCA entró en vigor solo el 5 de enero de 2019), a lo que debe añadirse un plazo adicional de doce meses para que los municipios andaluces aprobaran o, en su caso, adaptaran los reglamentos de participación a lo dispuesto en la misma (Disposición final segunda). Como se ha afirmado expresivamente, “[d]e estos datos, no parece deducirse que el legislador autonómico tenga mucho interés en que la Ley despliegue efectos inmediatamente, lo que no deja de resultar curioso si se tiene en cuenta que la norma dice tener por objeto regular el derecho de participación de una manera «real y efectiva» así como el fomento de su ejercicio (art. 1.1)” (Ruiz, 2020: 62).

Y ello sin tener en cuenta que, de hecho, la efectividad de gran parte de las previsiones sustantivas de la LPCA está sujeta a su desarrollo reglamentario, para

el que la LPCA previó, en su Disposición final primera, un plazo de un año (esto es, hasta el 5 de enero de 2020), el cual, sin embargo, ha transcurrido holgadamente sin que tal desarrollo haya tenido lugar. Circula, ciertamente, un “Borrador de Decreto xxxxxx por el que se regulan los procesos de participación ciudadana en el ámbito de la Administración de la Junta de Andalucía”, fechado el día 13 de junio de 2019, pero el mismo, que cuenta ya con más de dos años de vida, no ha pasado de ser un mero borrador. En suma, en el ámbito autonómico, gran parte de la LPCA no ha tenido por el momento virtualidad práctica ninguna. Ello sin perjuicio de que sí ha tenido lugar la adaptación de los reglamentos de participación de numerosos municipios a lo dispuesto por la LPCA.

En el marco general de las consideraciones precedentes, se procede a continuación al análisis de las previsiones que la LPCA dedica a la participación ciudadana en relación con las políticas públicas, las normas y los servicios públicos, contenidas fundamentalmente en los Capítulos V y VI de su Título III, comprensivos, respectivamente, de los artículos 27 a 30 y 31 a 32. Tal análisis irá en todo caso precedido de la exposición de las previsiones comunes a los diversos procesos de participación y, por ende, aplicables a las concretas modalidades reguladas por dichos Capítulos V y VI.

II. RÉGIMEN JURÍDICO GENERAL APLICABLE A LOS DIVERSOS PROCESOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN RELACIÓN CON LAS POLÍTICAS PÚBLICAS, LAS NORMAS Y LOS SERVICIOS PÚBLICOS

El Capítulo I del Título III de la LPCA contiene las “disposiciones comunes” (tal es su rúbrica) a los diversos procesos de participación ciudadana regulados por los restantes Capítulos de dicho Título, comprendidos los Capítulos V y VI, que constituyen el objeto específico del presente trabajo.

Pues bien, según se acredita a continuación, tales disposiciones generales privan en gran medida de eficacia, desde la perspectiva estrictamente jurídica, a los procesos regulados por la LPCA, cuyos efectos podrían recordar a la postre, con relevantes matices, a los del ejercicio del derecho de petición previsto por el artículo 29 de la Constitución y regulado por la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre.

Ante todo, y tal es el fundamento último de la limitada eficacia a la que se acaba de aludir, la LPCA establece que los procesos de participación ciudadana por ella disciplinados no alteran ni menoscaban las competencias que a las Administraciones autonómica y locales confiere el ordenamiento jurídico. Así, el artículo 11.2 dispone que aquellos procesos “respetarán las competencias atribuidas a las diferentes Administraciones Públicas por dicho ordenamiento”. Y, en términos

similares, el artículo 16.1 preceptúa que los aludidos procesos de participación ciudadana “no alterarán ni supondrán menoscabo de las potestades y competencias del correspondiente ámbito de gobierno, autonómico o local, en la adopción de las decisiones que les corresponden”.

Por lo que atañe, en segundo lugar, a la iniciación de los procesos de participación ciudadana, se plantea la cuestión de si las personas físicas y las entidades de participación ciudadana a las que se refiere el artículo 6 son o no titulares del derecho al inicio del proceso, esto es, la de si, una vez ejercitada la iniciativa, la Administración está o no obligada, supuesto que concurren en aquélla los requisitos formales para su admisión, a incoar e instruir el correspondiente procedimiento. El párrafo primero del artículo 14 de la LPCA dispone que las Administraciones “podrán iniciar los procesos de participación ciudadana, bien de oficio, bien a instancia” de las referidas personas o entidades, lo que, parece sugerir, por su analogía con el artículo 54 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que aquellos sujetos tienen derecho, condicionado solo al cumplimiento de las exigencias formales de admisibilidad, a la iniciación y subsiguiente tramitación de los procesos de participación pretendidos. Sin embargo, el párrafo segundo del mismo artículo 14 de la LPCA dispone que, “[t]ranscurridos tres meses desde la presentación de la iniciativa ciudadana a que se refiere el párrafo anterior sin acordarse el inicio, podrá entenderse rechazada la petición”, a lo que la segunda frase del artículo 16.1 añade que, “[e]n caso de no iniciarse (...) el proceso participativo, la Administración competente deberá justificar o motivar las causas”. La cuestión se reconduce, pues, a la determinación de si esas razones de la no iniciación del proceso solo pueden ser de índole formal o, por el contrario, también podrían ser de carácter sustantivo, ligadas a la inconveniencia de la iniciativa desde la perspectiva del interés público. El Borrador de Decreto antes mencionado parece inclinarse por el primer término de la alternativa hermenéutica expuesta, lo que parece congruente con el propósito básico de la LPCA de fomentar el ejercicio del derecho a la participación [arts. 1.1 y 2.a)]. En consecuencia, en caso de inadmisión de una iniciativa que reúna los requisitos formales normativamente establecidos al efecto, cabría obtener en vía judicial la condena a la Administración a iniciar el proceso de participación ciudadana indebidamente inadmitido.

Una vez iniciado el proceso, de oficio o a instancia de los sujetos legitimados antes mencionados, se suscita la cuestión de si la Administración está o no obligada a sustanciarlo hasta su conclusión. El artículo 16.1 de la LPCA dispone que “[e]n caso de (...) no concluirse el proceso participativo, la Administración competente deberá justificar o motivar las causas”, lo que suscita una vez más la cuestión de si tales causas solo pueden ser de índole formal o procedimental, o se extienden

igualmente a las de naturaleza sustantiva. Parece razonable, también en este caso, inclinarse por la primera de tales opciones, pues lo contrario significaría que la Administración podría en cualquier momento poner fin al proceso de participación por razones de fondo, ligadas a criterios políticos o de oportunidad, lo que pugna con la finalidad de la LPCA.

En todo caso, los resultados que se deriven del proceso de participación no vinculan a la Administración, que conserva incólume su libertad de decisión, si bien debe motivar las razones (en este caso, formales o de fondo) por las que no asume tales resultados. Así resulta del artículo 16.2 de la LPCA: “[e]n 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”. El Borrador de Decreto señala al respecto, en relación con las propuestas de iniciativas reglamentarias, que el órgano al que competan las funciones sobre la materia objeto de la iniciativa emitirá un informe sobre la mismas, “previa valoración y ponderación de los intereses afectados y de la oportunidad que para el interés público supone la regulación presentada” (artículo 42.2). Lógicamente, el alcance del control judicial sobre tal motivación habrá de ser necesariamente limitado, constreñido a verificar la existencia de la misma y de la efectiva valoración de la propuesta, pero sin entrar en el contenido de la motivación, pues, de lo contrario, se menoscabarían las potestades y competencias de la Administración correspondiente, con vulneración de los artículos 11.2 y 16.1 de la LPCA.

Finalmente, el artículo 16.4 de la LPCA establece que “*el cumplimiento de esta Ley será directamente exigible para hacer efectivos los derechos en ella reconocidos, aunque su omisión o infracción no afectará, en ningún caso, a la validez y eficacia del acto o decisión en cuyo procedimiento se prevea*”. La referencia a la exigibilidad directa se dirige a excluir que la LPCA contenga solo principios programáticos, subrayando la naturaleza de normas jurídicas de sus previsiones, por más que no pueda dejar de ponerse de relieve que la efectividad de las mismas requerirá en muchos casos su desarrollo reglamentario, inexistente por el momento. En cuanto a la segunda frase del transcrito artículo 16.4, su incorporación al articulado de la LPCA desustancia en medida significativa, desde la perspectiva jurídica, el contenido de ésta, pues equivale a configurar el incumplimiento de la misma como simple irregularidad no invalidante. Así, a título de ejemplo, la omisión del trámite previsto por el artículo 28.2 de la LPCA en el procedimiento de elaboración de un reglamento no obstará a la validez de éste. Es ésta una manifestación, ciertamente no menor, de la notable distancia existente entre los ambiciosos objetivos pretendidos y los resultados finalmente obtenidos.

III. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN RELACIÓN CON LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

III.1. Iniciativa ciudadana para la proposición de políticas públicas

El artículo 27 de la LPCA, rubricado “*Iniciativa ciudadana para proponer políticas públicas*”, dispone en su apartado 1 que “[l]as personas o entidades de participación ciudadana previstas en el artículo 6 podrán proponer políticas públicas en el ámbito de competencias correspondientes a la Comunidad Autónoma y a las entidades locales andaluzas”. Se trata así de dar cumplimiento a las finalidades de la propia LPCA explicitadas en las letras b) y d) de su artículo 2, consistentes, respectivamente, en “[f]avorecer la mayor eficacia de la acción política y administrativa a través de la construcción colectiva, de forma que la elaboración de las políticas públicas y la valoración de los resultados alcanzados se beneficien de la riqueza que representan los conocimientos y experiencias de la ciudadanía” y en “[f]acilitar a las personas y a las entidades de participación ciudadana el ejercicio de la iniciativa para la propuesta de políticas públicas o de procesos de deliberación participativa”.

Respecto de los sujetos legitimados para la proposición de políticas públicas, el artículo 27.1 alude, como se ha indicado, a las personas físicas y a las entidades de participación ciudadana a las que se refiere el artículo 6 de la propia LPCA. Debe tenerse en cuenta, no obstante, que dichas entidades de participación ciudadana no están legitimadas por sí solas para la formulación de la propuesta, ya que el apartado 2 del mismo artículo 27 exige en todo caso la concurrencia de un número mínimo de personas físicas con derecho a participación ciudadana conforme a dicho artículo 6 (esto es, “*los ciudadanos y ciudadanas, con capacidad de obrar de acuerdo con la normativa básica de procedimiento administrativo común, que tengan la condición política de andaluces o andaluzas y las personas extranjeras residentes en Andalucía*”). En concreto, cuando la propuesta se refiere al ámbito autonómico, se requiere el apoyo de un mínimo de 20.000 firmas entre dichas personas físicas, mientras que, en el ámbito local, “*el ejercicio de la iniciativa ciudadana requerirá el número de firmas válidas que se establezca en los respectivos reglamentos de participación ciudadana, que podrán tener como referencia lo establecido en el artículo 48.3, no pudiendo exceder en ningún caso el mínimo establecido para el ámbito autonómico*”. El citado artículo 48.3, que en materia de proposición de políticas públicas no tiene carácter vinculante, sino solo orientativo, establece el número mínimo de firmas que han de tener las iniciativas ciudadanas para solicitar la convocatoria de una consulta popular local, el cual varía en función del número de habitantes empadronados en el municipio de que se trate.

Por lo que atañe, por otra parte, al objeto de la proposición, aunque el artículo 27 no contiene restricción ninguna, es aplicable lo prevenido por el artículo

13 de la propia LPCA, que, al precisar el “*Objeto de los procesos de participación ciudadana*” (tal es su rúbrica), se refiere en su letra a) a la “[p]roposición, adopción, seguimiento y evaluación de las políticas públicas con singular impacto o relevancia”. Por consiguiente, solo las políticas públicas dotadas de tal singular impacto o relevancia podrán ser objeto de la proposición. En la práctica, no obstante, parece razonable entender que, en principio, si la iniciativa cuenta con el número mínimo de firmas normativamente exigido, debe presumirse la concurrencia de tal requisito objetivo, de forma que solo cabrá la inadmisión de la proposición por ausencia del mismo en el caso de que la política pública propuesta verse sobre una cuestión absolutamente nimia o intrascendente.

Por lo demás, la propia expresión “*políticas públicas*”, que caracteriza el objeto de las propuestas reguladas por el artículo 27 de la LPCA, debe entenderse en términos amplísimos, comprensivos de cualquier medida de cualquier índole, salvo las de naturaleza normativa, que son objeto de disciplina separada en los artículos 28 a 30.

El apartado 3 del artículo 27 se remite al desarrollo reglamentario de la LPCA para la determinación de los requisitos y el procedimiento del proceso de participación ciudadana en la proposición de políticas públicas. No habiendo tenido lugar tal desarrollo, se alude a continuación a los extremos más relevantes de la normación propuesta al respecto en el citado Borrador de Decreto de 2019 (artículo 39).

En cuanto a la acreditación de la efectiva concurrencia del número mínimo de firmas antes mencionado, se requiere la aportación de un pliego de firmas, en el que, junto a cada una de ellas, se indicará nombre y apellidos de la persona firmante, número del documento nacional de identidad o número de identidad de extranjero, así como el municipio en cuyas listas electorales se halle inscrita la persona firmante en caso de tener reconocido el derecho de sufragio activo. Por otra parte, la Administración de la Junta de Andalucía podrá instar a que se proceda a la autenticación de las firmas en los términos establecidos en el artículo 9.2 de la Ley Orgánica 3/ 1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular. Asimismo, se prevé que, en caso de que el número de firmas no alcance el mínimo exigido, se abra un plazo de diez días para que la iniciativa reciba nuevas adhesiones.

El Borrador regula con detalle los aspectos formales de la iniciativa, que deberá presentarse preferentemente, aunque no exclusivamente, por vía telemática, requiriendo también que la misma se acompañe de una Memoria explicativa sobre el asunto objeto de la proposición y las razones que hacen conveniente la política pública propuesta.

Presentada la proposición, el Borrador prevé que la Consejería competente por razón de la materia pueda convocar a representantes de las personas promotoras, con la finalidad de conocer y profundizar en los detalles y planteamientos que se formulan, estableciéndose que, en todo caso, el contenido de los asuntos tratados deberá quedar recogido en un acta, de la que se dará traslado al órgano competente por razón de la materia en un plazo no superior a 10 días. Así pues, la propia tramitación de la proposición de política pública se ajustará a criterios participativos, lo que ciertamente parece acreedor a una valoración favorable, por más que, como es notorio, la celebración de reuniones hubiera sido en todo caso posible aun en defecto de expresa previsión normativa.

En fin, por lo que atañe a la resolución sobre la proposición, el Borrador de Decreto establece que la Consejería receptora de la misma “*informará la solicitud y emitirá resolución motivada, mediante orden de la persona titular de la consejería en la que se pronuncie sobre la admisión o no de la proposición de políticas públicas*”, añadiendo que, cuando dicha Consejería “*aceptara la propuesta de política pública, aprobará las medidas a proponer en respuesta a la iniciativa ciudadana*”. Con independencia de que la transcrita referencia a la decisión sobre la “*admisión o no*” de la proposición parece errónea, puesto que, una vez tramitada, la decisión se referirá en principio a la estimación o no de la proposición, debe en todo caso destacarse que, como se señaló anteriormente, la Administración es libre para aceptar o no aquella, bastando con que motive las razones de su eventual rechazo.

III.2. Participación ciudadana en la evaluación y seguimiento de las políticas públicas

La participación mencionada en el epígrafe, en la medida en que se refiere a las políticas públicas de la Junta de Andalucía, es disciplinada por el artículo 31 de la LPCA, que se dirige al cumplimiento de las finalidades de dicho cuerpo normativo mencionadas por las letras b) y e) de su artículo 2. La primera fue transcrita en el apartado precedente y, como se recordará, alude, además de a la elaboración de las políticas públicas, a “*la valoración de los resultados alcanzados*”. Y, en cuanto a la letra e), proclama como finalidad de la LPCA “[e]stablecer mecanismos de participación ciudadana en la rendición de cuentas a través de la evaluación de las políticas públicas, en la prestación de los servicios públicos, así como en el conocimiento de la opinión de la ciudadanía sobre determinados asuntos públicos”.

Ante todo, debe ponerse de relieve que la LPCA parece distinguir entre la participación en el seguimiento de las políticas públicas, regulada por el apartado 1 del artículo 31, y la participación en la evaluación de aquéllas, a la que se refiere el apartado 2 de aquél. Y, en rigor, regula solo la participación en el seguimiento,

ya que, por lo que atañe a la participación en la evaluación, el citado apartado 2 se limita a disponer que “[l]a evaluación de las políticas públicas de la Administración de la Junta de Andalucía se realizará en el marco de la ley que regule la organización y funcionamiento del sistema de evaluación de las políticas públicas, conforme a lo previsto en el artículo 138 del Estatuto de Autonomía para Andalucía”. No puede dejar de ponerse de relieve, no obstante, la dificultad de distinguir entre seguimiento y evaluación, pues, aunque aquél parece referirse a la obtención de información sobre la ejecución de la política pública de que se trate y ésta a su valoración, en la práctica los confines entre una y otra actividad son muy difusos. Tal dificultad se confirma si se considera el tenor del artículo 12.1 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, en cuya virtud “se considera evaluación de políticas públicas el proceso sistemático de generación de conocimiento encaminado a la comprensión integral de una intervención pública para alcanzar un juicio valorativo basado en evidencias respecto de su diseño, puesta en práctica, resultados e impactos. Su finalidad es contribuir a la mejora de las intervenciones públicas e impulsar la transparencia y la rendición de cuentas”. Así pues, tal definición normativa de la evaluación incluye la generación de conocimiento, que será más bien el objeto propio de la actividad de seguimiento. Por lo demás, el Borrador de Decreto, en los términos que se precisarán, confirma la relativa confusión realmente existente entre los ámbitos propios de las nociones de seguimiento y evaluación y la dificultad de deslindarlos nítidamente.

Los sujetos legitimados para participar en el seguimiento de las políticas públicas de la Junta de Andalucía son, conforme a la primera frase del artículo 31.1, las personas y entidades de participación ciudadana previstas en el artículo 6.

Respecto de las formas de tal participación, el mismo artículo 31.1 de la LPCA distingue la que tiene lugar “a través de los correspondientes órganos colegiados sectoriales de participación ciudadana” y la que se articula a través de “mecanismos de participación directa”.

En cuanto a la primera, serán de aplicación las diferentes normas sectoriales en las que se crean y regulan dichos órganos colegiados de participación ciudadana. El artículo 31.1, no obstante, añade que “las personas titulares de los órganos directivos competentes para la ejecución de las políticas públicas presentarán un informe explicativo del estado de las mismas, con el contenido y la periodicidad que se determinen reglamentariamente o, en su defecto, que se determinen por los citados órganos”. El Borrador de Decreto de 2019, por su parte, que dedica a esta materia su artículo 43, dispone que el mencionado informe explicativo tendrá carácter anual y precisa el contenido que ha de tener, el cual comprende (i) la relación de la normativa emitida en ese periodo en el contexto de su ámbito competencial, (ii) los sectores a los que afecta, (iii) los estudios y/o informes de evaluación sobre las mismas

y (iv) la relación de nuevas propuestas normativas y disposiciones en estado de tramitación. Con independencia de que no deja de sorprender que se aluda solo a las normas dictadas y proyectadas, puesto que la ejecución de las políticas públicas muchas veces de traducirá en medidas no normativas, la referencia a los estudios y/o informes de evaluación confirma la dificultad antes expuesta de distinguir el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas.

Respecto de la participación ciudadana directa en el seguimiento de las políticas públicas de la Junta de Andalucía, el propio artículo 31.1 de la LPCA se limita a disponer que los correspondientes mecanismos se establecerán reglamentariamente. Pues bien, el tantas veces citado Borrador de Decreto establece que dicha participación directa se realizará de conformidad con el procedimiento establecido en el Capítulo II del propio Borrador, relativo a los procesos de deliberación participativa. Serán, pues de aplicación, amén del citado Capítulo II, los artículos 18 a 22 de la LPCA, que, entre otras exigencias, imponen un número mínimo de 20.000 firmas de las personas físicas con derecho a participación ciudadana a las que se refiere el artículo 6.

En relación con ello, debe en todo caso ponerse de relieve que algunas de las modalidades de las consultas populares previstas por el artículo 26 de la LPCA son también mecanismos idóneos para encauzar la participación ciudadana directa en el seguimiento (y, en su caso, evaluación) de las políticas públicas. Así ocurre con los Foros de participación, caracterizados por la letra c) de dicho artículo 26 como “espacios de debate, creados por iniciativa de la Administración pública, que tienen por objeto debatir y reflexionar sobre los efectos de una política pública, así como elaborar análisis valorativos de los efectos reales de dichas políticas en la ciudadanía”, y con los Jurados ciudadanos, definidos por la letra e) como “grupos creados por la Administración pública que tienen como finalidad analizar los efectos de una determinada acción, proyecto o programa llevado a cabo por la misma”.

Por último, el artículo 31.1 de la LPCA se cuida de señalar que las previsiones en él contenidas en materia de participación en el seguimiento de las políticas públicas deben entenderse sin perjuicio de las obligaciones de difusión y publicidad previstas en la citada Ley 1/2014, cuyo Título II, en efecto, impone amplísimas obligaciones de publicidad activa, incluyendo la contenida en su artículo 12.1, en cuya virtud “[l]as administraciones públicas, las sociedades mercantiles y las fundaciones públicas andaluzas publicarán los planes y programas anuales y plurianuales en los que se fijen objetivos concretos, así como las actividades, medios y tiempo previsto para su consecución. Su grado de cumplimiento y resultados deberán ser objeto de evaluación y publicación periódica junto con los indicadores de medida y valoración”.

IV. PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN RELACIÓN CON LAS NORMAS

IV.1. Formulación de sugerencias

La participación ciudadana en los procesos de elaboración de leyes y reglamentos en la Administración de la Junta de Andalucía a través de sugerencias se regula en el artículo 28 de la LPCA, el cual se remite en su primer apartado a la legislación estatal básica y prevé en su apartado segundo un trámite previo al inicio del procedimiento de elaboración de una ley o reglamento. A continuación, se alude separadamente a ambas cuestiones.

El artículo 28.1 dispone que “[l]a participación ciudadana en los procesos de elaboración de leyes y reglamentos en la Administración de la Junta se realizará en los supuestos, en los términos y con las excepciones previstas en la legislación básica estatal”, añadiendo que “[e]l derecho de participación podrá ser ejercido por las personas y entidades de participación ciudadana a que se refiere el artículo 6”.

Cuando se dictó la LPCA, la remisión a la legislación básica estatal realizada por el transcrito artículo 28.1 debía entenderse hecha al artículo 133 de la Ley 39/2015, rubricado “Participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos” y que, según su Disposición final primera, era aplicable al procedimiento de elaboración de leyes y reglamentos de las Comunidades Autónomas.

Sin embargo, la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo, ha declarado que el citado artículo 133 de la Ley 39/2015 no es de aplicación al procedimiento de elaboración de anteproyectos de ley autonómica, por carecer el Estado de competencia para su regulación. En consecuencia, por lo que atañe al procedimiento de elaboración de leyes de la Comunidad Autónoma de Andalucía, la remisión a la legislación estatal básica realizada por el artículo 28.1 de la LPCA carece hoy de contenido, por inexistencia de la norma remitida. Por consiguiente, la participación ciudadana en el procedimiento de elaboración de anteproyectos de ley autonómica se rige por lo dispuesto en el artículo 43 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Debe en todo caso señalarse que, puesto que la Constitución no impone en absoluto la participación ciudadana en la redacción de los anteproyectos de ley (probablemente por entender que la misma es innecesaria, supuesto que la aprobación final corresponderá a las Cortes Generales o a las Asambleas legislativas autonómicas, órganos en los que se residencia la representación del pueblo español y de las poblaciones autonómicas, respectivamente), el incumplimiento del citado artículo 43 en el procedimiento de elaboración de la iniciativa legislativa no viciará de invalidez la ley finalmente aprobada (cuyo rango es el mismo que el de aquél).

Por otra parte, la misma Sentencia constitucional 55/2018 ha declarado también que el artículo 133 de la Ley 39/2015, con las excepciones que seguidamente se indican, no tiene el carácter de base del régimen jurídico de las Administraciones Públicas a efectos del art. 149.1.18 de la Constitución, por descender a cuestiones procedimentales de detalle que desbordan el ámbito de lo básico. Las únicas salvedades son el primer inciso de su apartado 1 (“Con carácter previo a la elaboración del proyecto (...) de reglamento, se sustanciará una consulta pública”) y el primer párrafo de su apartado cuarto (en el que se enumeran los supuestos en los que puede prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas), los cuales sí tienen carácter básico y, por consiguiente, se aplican a todas las Administraciones Públicas como norma de primer grado. En consecuencia, en lo que atañe al procedimiento de elaboración de reglamentos, la remisión del artículo 28.1 de la LPCA a la legislación estatal básica debe entenderse hecha en la actualidad solo al primer inciso del apartado 1 y al primer párrafo del apartado 4 del artículo 133 de la Ley 39/2015, siendo aplicable en lo demás el artículo 45 de la citada Ley 6/2006.

Por otra parte, el apartado 2 del mismo artículo 28 de la LPCA dispone que, “con carácter previo al inicio del procedimiento de elaboración de una ley o reglamento, se hará pública la iniciativa, al menos, en la sección del portal de la Junta de Andalucía donde se encuentre disponible la información objeto de publicidad activa”, caso en el que la participación se desarrollará por medio de la sede electrónica, portal o página web de la consejería correspondiente, añadiéndose que, en todo caso, “deberán articularse los procesos de comunicación dirigidos de forma expresa a las organizaciones o entidades representativas de intereses colectivos afectados por la normativa”.

La verdad es que no es fácil discernir la relación de tal trámite con el de consulta pública prevista por el artículo 133.1 de la Ley 39/2015, con el que parece confundirse. Parece en todo caso razonable entender que, puesto que todavía no se ha iniciado el procedimiento de elaboración de la norma, lo que ha de ser objeto de publicidad no es el texto articulado de la misma, sino simplemente la voluntad (o posibilidad) de regular una determinada cuestión. Por otra parte, el artículo 28.2 de la LPCA no contempla excepción ninguna a la exigibilidad de tal trámite, por oposición a las excepciones previstas por el primer párrafo del artículo 133.4 de la Ley 39/2015 (“normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado, la Administración autonómica, la Administración local o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas, o cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen”), por más que la relevancia práctica del carácter absoluto de la exigencia del trámite es muy limitada, supuesta la calificación de su infracción como mera irregularidad no invalidante en virtud del artículo 16.4

de la LPCA. En fin, el artículo 40.4 del Borrador de Decreto dispone que “[l]as sugerencias o recomendaciones recibidas serán valoradas por el órgano encargado de la redacción del texto normativo sobre el que verse el anuncio, que podrá asumirlas o rechazarlas, constando su actuación en un informe final que se publicará en la sede electrónica, portal o página web de la consejería competente por razón de la materia, así como en el portal de la Junta de Andalucía. En el caso de desestimación, el informe final deberá contener la motivación expresa sobre la misma”. Y es que la necesidad de valoración de las sugerencias recibidas resulta derechamente de la finalidad del trámite. Como señala el Consejo Consultivo de Andalucía en su Dictamen 290/2020, de 28 de mayo, en relación con las observaciones y sugerencias formuladas a lo largo de la tramitación del procedimiento reglamentario, “debería realizarse una valoración suficientemente detallada sobre el juicio que merecen todas las que han sido remitidas al Centro Directivo encargado de la tramitación. De este modo, como viene indicando este Consejo Consultivo, no sólo se cumple lo formalmente dispuesto en el artículo 45.1.f) de la Ley 6/2006, sino que se da verdadero sentido a los distintos trámites desarrollados que, en caso contrario, no habrían pasado de ser meros formalismos”.

IV.2. Propuestas de iniciativas reglamentarias

El artículo 29 de la LPCA, rubricado “Propuestas de iniciativas reglamentarias”, reconoce en su apartado 1 a las personas y entidades de participación ciudadana previstas en el artículo 6 el “derecho a presentar a la Administración de la Junta de Andalucía, en las materias de su competencia, propuestas de tramitación de iniciativas de carácter reglamentario, a excepción de las disposiciones de carácter organizativo del Gobierno y la Administración de la Junta de Andalucía”, añadiendo en su apartado 2 que los requisitos y el procedimiento de las propuestas se determinarán reglamentariamente (desarrollo que, por el momento, se reitera, no ha tenido lugar).

Clásicamente, y sin perjuicio de relevantes excepciones (por ejemplo, determinados instrumentos de planeamiento urbanístico), se entendía que el procedimiento reglamentario únicamente podía iniciarse de oficio, y no a solicitud de persona interesada. Los interesados en la adopción de una norma reglamentaria podían, obviamente, solicitar su aprobación, pero tal solicitud no tenía otra calificación, ni otros efectos jurídicos, que los correspondientes al ejercicio del derecho de petición conforme al ya citado artículo 29 de la Constitución.

Tal planteamiento únicamente se modulaba en los supuestos en los que entrara en juego la figura de la ilegalidad por omisión, en los que sí era (y es) posible obtener la condena judicial a la Administración a dictar una norma reglamentaria,

con el límite en todo caso de que la sentencia condenatoria en ningún caso podrá determinar la forma en que han de quedar redactados los preceptos de aquélla (artículo 71.2 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa). La jurisprudencia se ha mostrado en todo caso muy restrictiva en la apreciación de la ilegalidad por omisión, pues, como señala la Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de enero de 2015 (Roj: STS 142/2015), “el control jurisdiccional de las omisiones reglamentarias que viene ejerciendo esta Sala es de carácter restrictivo, pues, con carácter general, venimos declarando que la estrecha vinculación de la potestad reglamentaria con la función constitucional de dirección política del Gobierno, reconocida en el artículo 97 de la CE, dificulta que el autor del reglamento pueda ser forzado por los Tribunales a ejercer la potestad reglamentaria en un sentido predeterminado”. Pero, dicho eso, y en las palabras de la Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de abril de 2018 (Roj: STS 1519/2018), “la caracterización de la potestad reglamentaria como una potestad discrecional no impide el control judicial de las omisiones o inactividades reglamentarias cuando el silencio del Reglamento determina la implícita creación de una situación jurídica contraria a la Constitución o al ordenamiento jurídico o, al menos, cuando siendo competente el órgano titular de la potestad reglamentaria para regular la materia de que se trata, la ausencia de la previsión reglamentaria supone el incumplimiento de una obligación legal establecida por la Ley”, razón por la que “puede resultar viable una pretensión de condena a la Administración a que elabore y promulgue una disposición reglamentaria, e incluso a que ésta tenga un determinado contenido, en la medida que se constate y declare la efectiva existencia de una obligación o deber legal de dictar la norma reglamentaria en ese determinado sentido”. Como se ha puesto de relieve comentando esta última Sentencia, “[u]na cosa es admitir que, en estos casos, el control judicial haya de ser prudente y ponderado en función de las concretas circunstancias del supuesto enjuiciado, y otra muy distinta sostener que el Gobierno es incoercible en el ejercicio de la potestad reglamentaria y que, dada la naturaleza de la misma, en ningún caso pueda exigirse su ejercicio” (Marina, 2019: 263).

Pues bien, tal planteamiento tradicional, que no opera respecto de las normas con rango de ley (supuesto el reconocimiento de la iniciativa legislativa popular por el artículo 87.3 de la Constitución), quebró en el ámbito local con la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, que introdujo en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, un nuevo artículo 70 bis, cuyo apartado 2 reconoce a los vecinos que gocen del derecho de sufragio activo en las elecciones municipales el derecho a ejercer la iniciativa popular, presentando, con sujeción a diversos requisitos, “proyectos de reglamentos en materias de la competencia municipal”. Y, aunque la Ley 39/2015 no ha previsto tal iniciativa ciudadana ni con carácter general ni en relación con los reglamentos estatales, la “anomalía” constituida por su omisión (Araguàs, 2016:

98) se ha ido superando progresivamente en el ámbito autonómico, siendo el artículo 29 de la LPCA un exponente más de tal superación (por más que, también en este caso, la efectividad de la previsión legal está condicionada a la aprobación de su desarrollo reglamentario).

El Borrador de Decreto de 2019 dedica a esta materia sus artículos 41 y 42, que, con carácter general, se remiten a lo previsto para las proposiciones de políticas públicas, lo que supondrá la necesidad de que la iniciativa reglamentaria cuente, como condición para su admisión, con el apoyo de un mínimo de 20.000 firmas de las personas físicas con derecho a participación ciudadana conforme al artículo 6 de la LPCA. Se exige igualmente que la propuesta contenga, para su valoración y análisis, el texto propuesto, acompañado de una memoria justificativa con explicación detallada de las razones que aconsejen la tramitación y aprobación de la iniciativa. Una vez admitida a trámite la propuesta, el órgano directivo que tenga atribuidas las funciones sobre la materia objeto de la iniciativa emitirá un informe, previa valoración y ponderación de los intereses afectados y de la oportunidad que para el interés público supone la regulación presentada. Si, de resultados de tal informe, se produce la aceptación de la iniciativa, que será acordada por la persona titular de la consejería competente por razón de la materia, la misma será tramitada como proyecto de disposición reglamentaria, tramitación que se ajustará a lo previsto en la normativa vigente. En todo caso, la Administración es libre de aceptar o no la iniciativa, debiendo motivar las razones de su eventual rechazo.

IV.3. Participación en los procesos de elaboración de ordenanzas locales

El título de este epígrafe es la rúbrica del artículo 30 de la LPCA, cuyo apartado 1 establece que “[e]l órgano competente de la Administración local podrá acordar la realización de procesos de participación ciudadana para la elaboración de los anteproyectos de ordenanzas y reglamentos locales”. La decisión sobre la realización de tales procesos corresponde en este caso, pues, al órgano local competente, sin que exista derecho de los interesados a aquélla. Ello al margen de que los interesados pueden proponer directamente proyectos de reglamentos en materias de la competencia municipal, en los términos previstos por el mencionado artículo 70 bis de la Ley 7/1985.

El artículo 30 de la LPCA precisa, en su apartado 2, los sujetos con derecho a participar en los procesos de participación que en su caso tengan lugar, que serán las personas a las que se refiere el artículo 6, sin que en este supuesto puedan hacerlo, por razones de difícil discernimiento, las entidades de participación social a las que se refiere el mismo artículo 6. En todo caso, el artículo 30.3 dispone que las entidades locales fomentarán la participación, en dichos procesos de elaboración

de ordenanzas y reglamentos, de “*aquellos colectivos más directamente afectados por el contenido de las mismas*”.

La LPCA no concreta qué procesos de participación ciudadana son susceptibles de ser realizados para la elaboración de los anteproyectos de ordenanzas y reglamentos locales, por más que, en principio, la deliberación participativa, regulada por el Capítulo II de su Título III, podría ser particularmente idónea a tal fin.

En todo caso, el apartado 4 del artículo 30 precisa que, finalizado el proceso de participación ciudadana, la aprobación de la correspondiente ordenanza o reglamento se hará según el procedimiento previsto en el artículo 49 de la Ley 7/1985, que comienza con la aprobación inicial por el Pleno, órgano que no está vinculado por el resultado del proceso participativo previo.

V. PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN RELACIÓN CON LOS SERVICIOS PÚBLICOS

Las previsiones que dedica la LPCA a la participación ciudadana en relación con los servicios públicos son realmente escasas. De una parte, su artículo 2.e) incluye entre las finalidades de la Ley la de “[e]stablecer mecanismos de participación ciudadana en la rendición de cuentas a través de la evaluación de las políticas públicas, en la prestación de los servicios públicos, así como en el conocimiento de la opinión de la ciudadanía sobre determinados asuntos públicos”. De otra, su artículo 13.e) menciona, entre los asuntos o materias que pueden constituir el objeto de los procesos de participación ciudadana, “[l]a prestación, seguimiento y evaluación de los servicios públicos”. En fin, su artículo 32 se limita a disponer que “*las personas y entidades de participación ciudadana podrán participar en la prestación de los servicios públicos de la Administración de la Junta de Andalucía de acuerdo con lo establecido en esta Ley y con la normativa sectorial que le sea de aplicación*”.

Así pues, en cuanto al objeto de la participación, el artículo 13.e) menciona, además de la prestación de los servicios públicos, su seguimiento y su evaluación, pero lo cierto es que no se contiene en la LPCA ninguna referencia adicional a estas dos últimas actividades. Y, por lo que atañe a la prestación de los servicios públicos, el artículo 32 carece de contenido real, ya que dispone que la participación en la prestación tendrá lugar, de una parte, de acuerdo con lo establecido en la propia LPCA, que nada dispone al respecto, y, de otra, de acuerdo con la normativa sectorial que le sea de aplicación, normativa esta última que sería aplicable aun en defecto del citado artículo 32. En este extremo, pues, es perceptible también una gran distancia entre lo pretendido y lo conseguido.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAGUÀS GALCERÀ, I. (2016): “La participación ciudadana en la elaboración de disposiciones generales: estado de la cuestión y perspectivas de futuro tras la aprobación de la ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común de las administraciones públicas”, en *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 96, págs. 85-126. Fecha de consulta: 3-10-2021.

URL: <https://ws168.juntadeandalucia.es/revistaselectronicas/raap/article/view/122>

DOI: <https://doi.org/10.46735/raap.n96.122>

LAVILLA RUBIRA, J.J. (1995): “Participación (Derecho Administrativo)”, en MONTOYA MELGAR, A., (director): *Enciclopedia Jurídica Básica*, volumen III, págs. 4773-4777, Madrid: Editorial Civitas.

MARINA JALVO, B., (2019): “Algunas precisiones sobre los presupuestos y el alcance del control judicial de la inactividad reglamentaria al hilo de la Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de abril de 2018”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 208, págs. 239-263. Fecha de consulta: 3-10-2021.

URL: <http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas?IDR=1&IDN=1410&IDA=38619>

DOI: <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.208.07>

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. 47-74. Fecha de consulta: 3-10-2021.

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

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

LAS CONSULTAS POPULARES MEDIANTE VOTACIÓN EN ANDALUCÍA

Severiano Fernández Ramos¹

I. INTRODUCCIÓN

Andalucía es una de las cuatro Comunidades Autónomas (junto con Cataluña, Navarra e Islas Baleares) que ha regulado las consultas populares y, además, como estas Comunidades, ha ordenado tanto las consultas populares de carácter referendario, eso sí de ámbito local, como otras consultas populares mediante votación pero de naturaleza no referendaria, y de ámbito tanto local como autonómico, consultas éstas que reciben denominaciones diversas (llamadas consultas populares no referendarias sin más en Cataluña y consultas ciudadanas en Islas Baleares y Navarra), y que en Andalucía se denominan consultas participativas.

El fundamento directo de esta distinción entre consultas populares referendarias y no referendarias se encuentra en el Estatuto de Autonomía de Andalucía de 2007 –art. 78–, el cual declara que corresponde a la Junta de Andalucía «la competencia exclusiva para el establecimiento del régimen jurídico, las modalidades, el procedimiento, la realización y la convocatoria por ella misma o por los entes locales en el ámbito de sus competencias de encuestas, audiencias públicas, foros de participación y cualquier otro instrumento de consulta popular, con la

¹ Catedrático de Derecho Administrativo en la Universidad de Cádiz. Cuatro sexenios de investigación y uno de transferencia reconocidos por la CNEAI. Profesor Tutor de Derecho Administrativo en la UNED. Entre las líneas de investigación destacan las relacionadas con el estudio de la Transparencia Pública y el Buen Gobierno como antítesis a la corrupción.

ORCID 0000-0002-9784-4503
severiano.fernandez@uca.es