

#### IV. CONSIDERACIÓN FINAL

En conclusión, la LTPA ha supuesto, junto con la estatal de 2013, un avance importante, sin perjuicio de otros pasos que quepa dar en este sentido, en la regulación de la transparencia pública, necesitada, no obstante, del complemento de su desarrollo reglamentario. Ahora bien, no hace falta ninguna reforma legal, ninguna nueva norma, es suficiente con el Derecho que tenemos, para que pueda trabajarse en pro de que todos los sujetos vinculados por este ordenamiento estén realmente en condiciones de cumplir con las obligaciones que se les imponen. Los datos ofrecidos por el CTPD en su “Informe final sobre el Plan anual de control e inspección de publicidad activa de 2018” y el análisis en sus resoluciones de la entidad u órgano al que se denuncia por no informar de oficio o frente al que se reclama en el ejercicio del derecho de acceso a la información, pone de manifiesto la existencia de un incumplimiento desigual de la LTPA, pues algunos de los sujetos incluidos en su ámbito de aplicación por los artículos 3.1 y 5, en muchos casos por desconocimiento como reconoce ese informe, no están aplicando correctamente la Ley, de ahí la necesidad de trabajar, como propone la autoridad de control, en medidas de difusión y formación que contribuyan a ello y la importancia de que la Administración de la Junta de Andalucía adopte, como le faculta el artículo 18.2 de la LTPA, las “medidas complementarias y de colaboración con el resto de administraciones públicas para el cumplimiento de las obligaciones de transparencia”, colaboración que “podrá instrumentarse mediante la suscripción de convenios interadministrativos”. Una mención especial merecen los incumplimientos detectados en el ámbito local, en concreto, en el de los municipios de menor capacidad económica y de gestión. Aquí, y con independencia de otras medidas posibles, cabe destacar, como ya apuntamos, la importancia de la vía del “auxilio institucional” reconocida por la propia LTPA en su artículo 20, que remite a “la asistencia técnica de la provincia al municipio” reconocida en la Ley de Autonomía local de la Comunidad autónoma. En definitiva, son muchos los logros conseguidos en los tiempos más recientes, pero, también, muchos los retos a los que se enfrenta la efectiva implantación de un sistema de transparencia pública en Andalucía y en el resto de España.

## LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN ANDALUCÍA: BALANCE LEGISLATIVO Y PROSPECTIVA

**Severiano Fernández Ramos**  
*Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad de Cádiz*

SUMARIO: I. LA PARTICIPACIÓN EN EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA PARA ANDALUCÍA DE 2007. 1. LOS DERECHOS A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA. 2. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO MATERIA COMPETENCIAL. 3. LA PARTICIPACIÓN INSTITUCIONAL. II. LA LEY 5/1988, DE 17 DE OCTUBRE, DE INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR Y DE LOS AYUNTAMIENTOS. 1. CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LA LEY 5/1988. 2. LA MODIFICACIÓN DE LA LEY 5/1988 POR LA LEY 8/2011. 3. LA APLICACIÓN DE LA LEY. III. LEY 2/2001, DE 3 DE MAYO, DE REGULACIÓN DE LAS CONSULTAS POPULARES LOCALES EN ANDALUCÍA. 1. CARACTERÍSTICAS DE LA LEY 2/2001. 2. LA NATURALEZA DE LAS CONSULTAS POPULARES DE LA LEY 2/2001. 3. LA APLICACIÓN DE LA LEY 2/2001. IV. LEY 7/2017, DE 27 DE DICIEMBRE, DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE ANDALUCÍA. 1. ASPECTOS GENERALES. 2. ÁMBITO SUBJETIVO: LA SUJECCIÓN DE LAS ENTIDADES LOCALES. 3. LA TITULARIDAD DE LOS DERECHOS PARTICIPATIVOS. 4. PROCESOS PARTICIPATIVOS Y CONSULTAS POPULARES. 5. ESPECIAL REFERENCIA A LAS CONSULTAS POPULARES PARTICIPATIVAS.

### I. LA PARTICIPACIÓN EN EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA PARA ANDALUCÍA DE 2007

#### 1. Los derechos a la participación ciudadana

Como sucede con otros principios, la reforma del Estatuto de Autonomía de 2007 (Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo) incluyó múltiples apelaciones a la participación ciudadana en los asuntos públicos. Dejando de lado las referencias de carácter tangencial y sectorial<sup>1</sup>, debe destacarse su inclusión como “objetivo básico de la Comunidad Autónoma”: «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 10.3.19º)<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Por ejemplo, del artículo 27 a los consumidores, del artículo 37.1.3º a las personas mayores, o del artículo 170 a los trabajadores Asimismo, debe reseñarse el artículo 84.2 del propio Estatuto, según el cual la Comunidad Autónoma de Andalucía ajustará el ejercicio de las competencias que asuma en los servicios relacionados con educación, sanidad y servicios sociales 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.

<sup>2</sup> Objetivo básico que no tiene equivalente en la relación del artículo 12.3 del Estatuto de 1981.

De otro lado, el Estatuto –artículo 30.1- reconoce el llamado derecho a la participación “política”, inicialmente en términos tributarios del artículo 23.1 CE, para pasar seguidamente a su desglose, todo ello claramente inspirado en el artículo 29 del Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Lo cierto es que, si bien puede convenirse que los derechos reconocidos en las letras a), b) y c) se encuadran en la participación política (ya sea como democracia representativa o directa), el derecho de petición presenta naturaleza propia<sup>3</sup>, y el mandato genérico de la letra d) se enmarca en la llamada democracia participativa, la cual no está sujeta a las restricciones de titularidad propias de los derechos de participación política.

Asimismo, de modo notoriamente inspirado en el artículo 105.c) CE (y, por ello, un tanto superfluo), el Estatuto (artículo 134) regula la participación en los procedimientos administrativos. En la medida en que el mandato de ordenación de la participación ciudadana en el procedimiento de elaboración de disposiciones reglamentarias ya estaba contenido en la Constitución, el Estatuto se limita a extender este mandato al legislador a otros procedimientos administrativos que puedan afectar a los ciudadanos («en los procedimientos administrativos o de elaboración de disposiciones que les puedan afectar»).

Además, debe señalarse la conexión entre el mandato del artículo 134 y el derecho a una buena administración declarado en el artículo 31 del Estatuto. En efecto, la primera facultad que configura el contenido del llamado derecho a la buena administración es, en los términos que establezca la ley, el derecho de todos ante las Administraciones Públicas «a participar plenamente en las decisiones *que les afecten*». A este respecto, aun cuando en el ordenamiento comunitario en el que se inspira este precepto parece claro que la participación cubierta por el derecho a una buena administración presenta un sentido más restringido<sup>4</sup>, puede admitirse que la participación ordenada en el artículo 134.a) del Estatuto andaluz forma parte del derecho a la buena administración reconocido en el artículo 31, interpretado éste en un sentido amplio<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> Cabe recordar que la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del Derecho de Petición, extiende este derecho a toda persona (artículo 1).

<sup>4</sup> La participación a la que se refiere la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea en sede del derecho a una buena administración es al «derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que le afecte desfavorablemente» –artículo 41.2.a)–, derecho que coincide con la audiencia requerida por el artículo 105.c) CE.

<sup>5</sup> FERNÁNDEZ RAMOS (2012: 2130). En este sentido, la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, establece que el principio de buena administración comprende tanto el derecho a participar en las decisiones que le afecten, de acuerdo con el procedimiento establecido –artículo 5.1.c)–, como el derecho a participar en los asuntos públicos –artículo 5.1.e)–

## 2. La participación ciudadana como materia competencial

El artículo 15.2 del Estatuto de Autonomía para Andalucía de 1981 disponía que corresponde a la Comunidad Autónoma el desarrollo legislativo del sistema regulador de las consultas populares locales en el ámbito de Andalucía, de conformidad con lo que dispongan las leyes a que se refiere el apartado 3 del artículo 92 y los números 1 y 32 del artículo 149.1 de la Constitución, correspondiendo al Estado la autorización de su convocatoria. Es decir, no existía distinción dentro de la noción de consultas populares locales. Por su parte, bajo el epígrafe de “Consultas populares”, el Estatuto de 2007 –artículo 78- 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 excepción del referéndum». Como en otros preceptos, el Estatuto andaluz siguió de cerca al Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006 (Ley Orgánica 2006/6, de 19 de julio)<sup>6</sup>.

De este modo, además de contemplar no sólo consultas locales, sino también de ámbito autonómico, la principal novedad consiste en que el Estatuto de 2007 plasma ya una noción amplísima de «consultas populares», como un género dentro del cual existen tanto consultas populares por vía de referéndum (aquellas sobre las que la Constitución reserva al Estado la competencia para autorizar su convocatoria), como otro tipo de consultas populares no referendarias (que quedarían fuera del título competencial del Estado del artículo 149.1.32 CE), y sobre las que las normas estatutarias atribuyen competencias exclusivas a la propia Comunidad Autónoma<sup>7</sup>.

Así, en relación con el citado artículo 122 del Estatuto de Cataluña, el Tribunal Constitucional, en su STC 31/2010, de 28 de junio, señaló lo siguiente (FJ 69): «Los recurrentes parten de la idea de que no es posible distinguir, como hace el precepto impugnado, entre «consultas populares» y «referéndum», y sobre esa base defienden que la autorización estatal prevista en el artículo 149.1.32 CE es necesaria en todo

<sup>6</sup> El Estatuto catalán dispuso –artículo 122–: «Corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva para el establecimiento del régimen jurídico, las modalidades, el procedimiento, la realización y la convocatoria por la propia Generalitat 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 excepción de lo previsto en el artículo 149.1.32 CE». No obstante, nótese que el precepto del Estatuto andaluz excepciona expresamente al “referéndum”, mientras que el precepto del Estatuto catalán se remite al precepto constitucional, por lo que podría entenderse que no descarta la competencia autonómica sobre el referéndum, hecha la salvedad de la autorización estatal. Con todo, como se verá, esta interpretación fue descartada por la STC 2010/31. Y, de modo similar al Estatuto andaluz, se expresa el Estatuto de Autonomía de Aragón –artículo 71.27–.

<sup>7</sup> Como señala A. BUENO ARMIJO (2008: 209), «el punto de partida se encuentra en la existencia de una relación entre ambos conceptos del tipo género-especie. De este modo, las consultas populares serían el género, dentro del cual se encontraría, entre otras especies, el referéndum consultivo». Con todo algún autor, N. PÉREZ SOLA (2009: 442), ha calificado la distinción de la consulta con el referéndum de artificiosa.

caso. Sin embargo, hemos dicho en la STC 103/2008, de 11 de septiembre, (FJ 2) que «el referéndum es... una especie del género “consulta popular”, con la que no se recaba la opinión de cualquier colectivo sobre cualesquiera asuntos de interés público a través de cualesquiera procedimientos, sino aquella consulta cuyo objeto se refiere estrictamente al parecer del cuerpo electoral». *Por tanto, para* el Tribunal Constitucional, las encuestas, audiencias públicas, foros de participación y otros instrumentos de consulta popular, a los que se refiere el artículo 122 Estatuto de Autonomía de Cataluña (como el artículo 78 del Estatuto andaluz), tienen perfecto encaje en aquel género (de consultas populares) que, como especies distintas, comparten con el referéndum<sup>8</sup>.

De este modo, de acuerdo con las normas estatutarias y la doctrina del Tribunal Constitucional, bajo la denominación genérica de consultas populares se engloban dos instituciones de raíz diferente: el referéndum y las consultas no referendarias, pues si la primera es manifestación del derecho de participación política directa en los asuntos públicos (artículo 23.1 CE), las segundas, en cambio, lo son del genérico mandato dirigido a los poderes públicos de facilitar la participación de los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social (artículo 9.2 CE y concordantes)<sup>9</sup>.

### 3. La participación institucional

El Estatuto de Autonomía dispone: «La ley regulará la participación institucional en el ámbito de la Junta de Andalucía de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas en la Comunidad Autónoma» (artículo 26.2). No obstante, se trata de un precepto estatutario que aún no ha sido objeto de desarrollo, a diferencia de la mayoría de las Comunidades Autónomas<sup>10</sup>. En síntesis, mediante esta

<sup>8</sup> En este sentido, la STC 31/2015, de 25 de febrero (FJ 5) declaró que la Constitución, al referirse en el artículo 149.1.32 a las «consultas populares *por vía de referéndum*» ha consentido la existencia de otras consultas populares que no fueran las referendarias, habiendo sido el legislador orgánico y estatutario el que las ha introducido en el bloque de constitucionalidad (se refería expresamente al artículo 122 EA Cataluña).

<sup>9</sup> Debido a esta diversa naturaleza, se ha manifestado crítico con esta noción constitucional, A. IBÁÑEZ MACÍAS (2013: 101 y 102).

<sup>10</sup> Véanse, entre otras: Ley 1995/7, de 28 de marzo, de participación de los agentes sociales en las entidades públicas de la Administración de la Comunidad de Madrid; Ley 2003/3, de 13 de marzo, sobre participación institucional de los agentes sociales más representativos de Extremadura; Ley 2008/8, de 16 de octubre, para la creación del Consejo del Diálogo Social y regulación de la participación institucional de Castilla y León; Ley 2008/17, de 29 de diciembre, de participación institucional de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas de Galicia; Ley 2009/4, de 1 de diciembre, de Participación Institucional de los Agentes Sociales en el Ámbito de la Comunidad Autónoma de Cantabria; Ley 2011/2, de veintidós de marzo por la que se regula la participación institucional de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears; Ley Foral 2014/22, de 12 de noviembre, por la que se crea el Consejo Navarro del Diálogo Social en Navarra; Ley 2014/10, de 18 de diciembre, de participación institucional de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas de Canarias; Ley 2015/7, de 2 de abril, de Participación y Colaboración Institucional de las Organizaciones Sindicales y Empresariales Representativas en la Comunitat Valenciana; Ley 2018/1, de 1 de febrero, de diálogo social y participación institucional en Aragón.

participación «institucional» se viene a reconocer el papel de los agentes sociales como interlocutores ante los poderes públicos, más allá de su función constitucional de defensa de los intereses de los trabajadores y del empresariado, en la línea de facilitar procesos de concertación y diálogo social.

En cuanto a la referencia a las organizaciones sindicales y empresariales más representativas en la Comunidad Autónoma, debe recordarse que el Tribunal Constitucional conceptúa el derecho de participación institucional como parte integrante del contenido *adicional* del derecho de libertad sindical, de tal modo que puede atribuirse a unas organizaciones y no a otras si el criterio empleado para ello responde a razones objetivas y no arbitrarias<sup>11</sup>. De esta forma, la Ley podrá atribuir –como de hecho así sucede– a las organizaciones sindicales y empresariales más representativas una posición jurídica relevante en la participación en la gestión de los asuntos públicos de naturaleza socioeconómica, actuando ante los distintos órganos públicos de la Administración de la Comunidad Autónoma no sólo en defensa de los intereses particulares de los trabajadores y empresarios, sino también de intereses generales de los ciudadanos en su genérica función de agentes o interlocutores sociales, dado que de acuerdo a la doctrina constitucional “no son únicamente asociaciones privadas representantes de sus afiliados” (STC 13/1986).

Dejando de lado las múltiples referencias a la participación ciudadana contenidas en la legislación sectorial (medio ambiente, urbanismo, servicios sociales, sanidad...)<sup>12</sup>, en la Comunidad Autónoma de Andalucía se han aprobado tres leyes referidas específicamente a la participación ciudadana, bien distanciadas en el tiempo.

## II. LEY 5/1988, DE 17 DE OCTUBRE, DE INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR Y DE LOS AYUNTAMIENTOS

### 1. Características generales de la Ley 5/1988

Debe recordarse que el propio Tribunal Constitucional (STC 119/1995, FJ 4) ha categorizado a la iniciativa legislativa popular como una modalidad de participación directa de los ciudadanos en los asuntos públicos, si bien considera que la iniciativa legislativa popular constituye una opción débil de participación en la medida en que

<sup>11</sup> STC 39/1986, referida a las organizaciones sindicales, y STC 52/1992, respecto a la representatividad de las organizaciones empresariales.

<sup>12</sup> Por ejemplo, Ley 72002 de Ordenación Urbanística de Andalucía –artículo 6–; Ley 7/2007 de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental de Andalucía –artículo 3.c)–; Ley 2/1998 de Salud de Andalucía –artículo 6–; Ley 12/2007 de Educación de Andalucía –artículo 4.1–; entre otras.

no es vinculante para las asambleas legislativas. En lo que se refiere al ordenamiento andaluz, ya el Estatuto de Autonomía de 1981 dispuso (artículo 33.2): «Una ley del Parlamento Andaluz, en el marco de la Ley Orgánica previsto en el artículo 87.3 de la Constitución, regulará tanto el ejercicio de la iniciativa legislativa de los Ayuntamientos, como la iniciativa legislativa popular». Y en términos prácticamente idénticos se ha recogido este precepto en la reforma del Estatuto de Autonomía de 2007 (artículo 111.2)<sup>13</sup>. Lo que sí contiene como novedad el Estatuto de 2007 es el reconocimiento del derecho a los andaluces a promover y presentar iniciativas legislativas ante el Parlamento de Andalucía (artículo 30.1.b). No obstante, el Estatuto andaluz, a diferencia de la Constitución o de algún otro Estatuto (como el extremeño), no ha impuesto un número mínimo de firmas que avalen la iniciativa legislativa, lo cual estimamos acertado, pues una determinación de este tipo se ha revelado excesivamente rígida<sup>14</sup>.

Pues bien, la Ley del Parlamento de Andalucía 5/1988, de 17 de octubre, de Iniciativa Legislativa Popular y de los Ayuntamientos, se sitúa en el contexto de otras leyes autonómicas que se aprobaron en esa época en desarrollo de la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, por la que se regula la Iniciativa Legislativa Popular. No obstante, la ley andaluza presentó la particularidad de incluir conjuntamente la iniciativa legislativa de los ayuntamientos. Al margen de que así se contempló en el Estatuto de Autonomía de 1981 –como se ha señalado antes–, esta opción fue acertada, pues los municipios no sólo son entidades básicas de la organización territorial del Estado, sino también cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos (tal como los define el artículo 1 LRBRL). De hecho, al poco de aprobarse la Ley se sucedieron las iniciativas de ayuntamientos para la creación del Fondo de Cooperación Local.

## 2. La modificación de la Ley 5/1988 por la Ley 8/2011

La Ley 5/1988 fue modificada por la Ley 8/2011, de 5 de diciembre, a partir de una proposición de ley presentada por el entonces grupo político de apoyo al Gobierno<sup>15</sup>. La principal modificación consistió en rebajar de 75.000 a 40.000 las

<sup>13</sup> «Una ley del Parlamento de Andalucía, en el marco de la ley orgánica prevista en el artículo 87.3 de la Constitución, regulará tanto el ejercicio de la iniciativa legislativa de los Ayuntamientos como la iniciativa legislativa popular».

<sup>14</sup> En este sentido, V. CABEDO MALLOL (2009: 458).

<sup>15</sup> BOPA núm. 736, de 2 de septiembre de 2011. El entonces Presidente de la Junta de Andalucía, J. A. Griñán ofreció en el Debate del Estado de la Comunidad celebrado el 29 y 30 de junio de 2011, ofreció un acuerdo para recuperar la confianza ciudadana y prestigiar la política. Un acuerdo que se pudiera tramitar como proposición de ley de carácter inmediato. Con este objetivo formuló una propuesta para profundizar en los mecanismos de participación de los ciudadanos en las tareas legislativas, consagrada en nuestro Estatuto. Esta iniciativa, que el Presidente de la Junta de Andalucía denominó «el escaño 110», persigue avanzar en la línea de situar a la ciudadanía como el eje de toda democracia, que debe incorporarse de manera directa al proceso de decisión que supone la labor legislativa.

firmas necesarias para la tramitación de la iniciativa y del número de ayuntamientos que pueden promoverla (que se reduce de 35 a 25). Se trata de una rebaja sustancial, sobre todo, si se compara con las exigencias numéricas de otras Comunidades Autónomas<sup>16</sup>. Asimismo, siguiendo las pautas de la reforma de la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, llevada a cabo años antes por la Ley Orgánica 4/2006, de 26 de mayo, se amplió de 4 a 6 meses el plazo de recogida de firmas para evitar la caducidad de las iniciativas<sup>17</sup>.

Igualmente, para facilitar el procedimiento de recogida de las firmas necesarias para la presentación de la iniciativa, se posibilitó el establecimiento de un sistema de firma electrónica, pero esta posibilidad se condicionó a que reglamentariamente se establecieran los requisitos necesarios para que el procedimiento de recogida de firmas pueda realizarse a través del sistema de firma electrónica, sin que conste la aprobación de esta norma<sup>18</sup>. Finalmente, siguiendo de nuevo el ejemplo de la Ley Orgánica 4/2006, la Ley 8/2011 contempló la adecuación del Reglamento de la Cámara, con objeto de determinar el procedimiento para articular la participación de las personas promotoras de las Iniciativas Legislativas Populares en la presentación y defensa en el Pleno de la Cámara y en el seguimiento de los debates, en la forma que reglamentariamente se establezca, para que resulte equivalente a la de diputados en las Proposiciones de Ley, así como su participación en la oportuna Comisión parlamentaria (disposición final primera)<sup>19</sup>. Debe recordarse que el Estatuto andaluz de 2007 reconoce el derecho a los andaluces a participar en la elaboración de las leyes, directamente o por medio de entidades asociativas, «en los términos que establecer el Reglamento del Parlamento» (artículo 30.1.b).

En cambio, la Ley 8/2011 no alteró las limitaciones de carácter material a la iniciativa legislativa popular: algunas exclusiones presentan un claro fundamento constitucional (como las de naturaleza tributaria), otras materias están excluidas por la Ley Orgánica 3/1984 (como la planificación de la actividad económica o el

<sup>16</sup> Por ejemplo, Cataluña aprobó la Ley 1/2006 que derogó a la anterior Ley 2/1995, pasando entonces el número de firmas necesarias de 65.000 a 50.000 firmas, número aún superior al de la Ley andaluza, y ello a pesar de que ser una Comunidad con menor población.

<sup>17</sup> La Ley Orgánica 4/2006, de 26 de mayo, amplió de 6 a 9 meses el plazo de recogida de firmas (artículo 7). Téngase en cuenta que, por imposición constitucional (artículo 87.3 CE), el número de firmas en el Estado es extraordinariamente elevado (500.000).

<sup>18</sup> También la Ley Orgánica 4/2006, de 26 de mayo, contempló que las firmas se podrán recoger también como firma electrónica conforme a lo que establezca la legislación correspondiente (artículo 7.4).

<sup>19</sup> Igualmente, la Ley Orgánica 4/2006, de 26 de mayo, dispuso que, si bien la tramitación parlamentaria se efectuará conforme a lo que dispongan los Reglamentos de las Cámaras que podrán contemplar la participación de una persona designada por la Comisión Promotora. Pero la reforma efectuada por la Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo, modificó el precepto con un mandato más claro: “en todo caso, la persona designada por la Comisión Promotora será llamada a comparecer en la Comisión del Congreso de los Diputados competente por razón de la materia, con carácter previo al debate de toma en consideración por el Pleno, para que exponga los motivos que justifican la presentación de la iniciativa legislativa popular” (artículo 13.2).

presupuesto)<sup>20</sup>, otras exclusiones son plenamente lógicas (como las materias que no sean de la competencia legislativa de la Comunidad Autónoma), y, en fin, otras son más cuestionables (como la relativa a la organización de las instituciones de autogobierno), pues no debería olvidarse que no se trata de un referéndum, sino de una simple iniciativa propositiva, no vinculante. Asimismo, de modo ya incomprensible, otros aspectos mejorados en Ley Orgánica 3/1984 por la Ley Orgánica 4/2006 no se plasmaron en la modificación efectuada por la Ley 8/2011. Así, la Ley Orgánica 4/2006 eliminó alguno de los requisitos formales de la iniciativa<sup>21</sup>, y suprimió o suavizó algunas de las causas de inadmisión de la iniciativa<sup>22</sup>.

De otro lado, el procedimiento de admisión de la Ley 5/1988 es redundante: primero, la Mesa del Parlamento valora (artículo 8) si es de aplicación alguna de las materias excluidas (artículo 3) o de las causas de inadmisión (artículo 4); si la Mesa admite a trámite la proposición, lo comunica a la Junta Electoral de Andalucía, que garantizará la regularidad del procedimiento de recogida de firmas; y cumplido el número de firmas, la Mesa del Parlamento se vuelve a pronunciar sobre su admisibilidad, «de acuerdo con lo previsto en los artículos 3.º y 4.º de esta Ley» (artículo 18.1). Lo cierto es que esta segunda admisión debería ceñirse a constatar la certificación acreditativa del número de firmas válidas emitida por la Junta Electoral de Andalucía (artículo 14.2). Por otra parte, en la práctica, la competencia del Consejo de Gobierno para expresar el llamado “veto presupuestario”, esto es, su criterio contrario a la toma en consideración por implicar aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios (artículo 190.1 del Estatuto de Autonomía y artículo 124.2 Reglamento de la Cámara), se ha revelado como un serio obstáculo a la tramitación de las iniciativas<sup>23</sup>. Además, se ha estimado conveniente que el Reglamento de la

<sup>20</sup> La exposición de motivos de la Ley Orgánica 3/1984 declara que quedan excluidas de la iniciativa legislativa popular no sólo las materias que lo están expresamente por obra del artículo 87.3 de la Constitución, sino también aquellas otras cuya iniciativa reguladora reserva la norma fundamental a órganos concretos del Estado.

<sup>21</sup> Se suprimió la exigencia de la memoria en la que se detallan las razones que aconsejan, a juicio de los firmantes, la tramitación y aprobación por las Cámaras de la proposición de Ley (artículo 3.2), que sin embargo permanece en la Ley 5/1988 de Andalucía (artículo 6.2).

<sup>22</sup> La causa de inadmisión referente al hecho de que el texto de la proposición verse sobre materias diversas carentes de homogeneidad entre sí, fue sustituida por la más flexible “El hecho de que el texto de la Proposición verse sobre materias *manifiestamente distintas* y carentes de homogeneidad entre sí”. Y la causa de inadmisión relativa a “La previa existencia de una proposición no de Ley aprobada por una Cámara que verse sobre la materia objeto de la iniciativa popular”, fue suprimida (artículo 5.2). En cambio, la Ley 5/1988 de Andalucía (artículo 4.2) mantiene ambas causas de inadmisión en términos similares a los de la Ley Orgánica 3/1984: b) “Que el texto carezca de unidad sustantiva o verse sobre distintas materias carentes de homogeneidad entre sí”. c) “Que tenga por objeto un proyecto o proposición de Ley que se encuentre en tramitación parlamentaria”.

<sup>23</sup> Como es sabido, el alcance de esta atribución, atribuida a un modelo de “parlamentarismo racionalizado”, es objeto de controversia, sobre todo, a raíz de la interpretación del Tribunal Constitucional en sus sentencias 223/2006, de 6 de julio, y 242/2006, de 24 de julio. Sin embargo, la posterior STC 34/2018, de 12 de abril, exige que la facultad del artículo 134.6 CE ha de referirse al Presupuesto en particular, sin que pueda aceptarse un veto del Ejecutivo a proposiciones que, a posteriori, pudieran afectar a los ingresos y gastos públicos, pues ello supondría una ampliación de la potestad de veto incompatible con el protagonismo que la Constitución Española otorga a las Cámaras en el procedimiento legislativo (FJ 9). Cualquier propuesta de medida

cámara atribuya a los promotores de la ILP la posibilidad de retirar la propuesta si esta es alterada de modo sustancial en la tramitación parlamentaria<sup>24</sup>.

Por otra parte, la Ley 5/1988, desde su redacción original, reserva el derecho a ejercer la ILP a los ciudadanos que gozando de la condición política de andaluces y sean mayores de edad (artículo 1.1). Sin embargo, cabe recordar que el Estatuto de Autonomía dispuso que la Junta de Andalucía «establecerá los mecanismos adecuados para hacer extensivo a los ciudadanos de la Unión Europea y a los extranjeros residentes en Andalucía los derechos contemplados en el apartado anterior (entre los que se encuentra el derecho a promover y presentar iniciativas legislativas), en el marco constitucional y sin perjuicio de los derechos de participación que les garantiza el ordenamiento de la Unión Europea» (artículo 30.2), sin que hasta la fecha se haya cambiado el texto original de la Ley 5/1988, a diferencia de alguna otra ley autonómica<sup>25</sup>.

### 3. La aplicación de la Ley

En lo que se refiere a la aplicación práctica de la Ley 5/1988, tras 33 años se han presentado 48 iniciativas, buena parte de las mismas relativas a la misma cuestión. Entre las iniciativas legislativas populares formuladas cabe destacar las siguientes: prohibición en Andalucía la incineración de basuras y residuos tóxicos (1994); homologación del Profesorado de los Centros Concertados de Andalucía (2001); caza (2002); modificación de la exclusión de los espectáculos y festejos taurinos del ámbito de la Ley 11/2003, de 24 de noviembre, de Protección de los Animales (2010); fomento de la participación ciudadana (2011); apoyo a las personas y familias amenazadas de ejecución hipotecaria de su vivienda (2011); modificación del artículo 9 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (2012); reforma electoral (2013); modificación de las condiciones de trabajo del personal docente (2013); creación de un sistema de renta básica para la inclusión en Andalucía (2014), o de declaración de las procesiones de Semana Santa

legislativa es susceptible de tener un impacto sobre el volumen de los ingresos y gastos públicos o, en todo caso, un impacto económico sobre alguna política pública. Esta prerrogativa del Ejecutivo ha de ceñirse a aquellas medidas cuya incidencia sobre el presupuesto del Estado sea real y efectiva. Lo contrario supondría una interpretación extensiva de los límites contenidos en el artículo 134 CE.

<sup>24</sup> Así, J. MARCO MARCO (2009: 27) señala que la Comisión Promotora debería tener la oportunidad, en cualquier momento anterior a la aprobación definitiva del texto, de poder retirarlo para evitar que se desvirtuaran sus iniciales pretensiones. De la misma opinión, P. GARCÍA MAJADO (2017: 13).

<sup>25</sup> Cabe recordar que Ley de la Comunidad de Cataluña 1/2006, de 16 de febrero, de la Iniciativa Legislativa Popular, declara que «Están legitimadas para ejercer la iniciativa legislativa popular, además de las personas a que se refiere el apartado 1, las personas que no están privadas de los derechos políticos, son mayores de dieciséis años, están debidamente inscritas como domiciliadas en el padrón de algún municipio de Cataluña y cumplen uno de los siguientes requisitos: a) Tener la nacionalidad española. b) Ser ciudadanos de los estados miembros de la Unión Europea salvo el Estado español o ciudadanos de Islandia, Liechtenstein, Noruega o Suiza. c) Residir legalmente en España, de acuerdo con la normativa en materia de extranjería» (artículo 2.2).

como Bien de Interés Cultural (2010), entre otras. Significativamente menores en número y, con frecuencia, redundantes, han sido las iniciativas legislativas de los Ayuntamientos, las cuales se han centrado, principalmente, primero, en la creación del Fondo Andaluz de Cooperación Municipal (1989, 1990, 1995, 2006), y, en la época de la crisis económica, en la pobreza energética (2015, seis iniciativas en 2017), modificación de la ley electoral (2014), renta social básica (2014) y transparencia pública (2015).

Pero lo más destacable de todas estas 48 iniciativas es que, salvo una, ninguna ha pasado la toma en consideración del Pleno Parlamento: todas o bien fueron inadmitidas a trámite en el primer momento<sup>26</sup>, o bien decayeron en el proceso de recogidas de firmas<sup>27</sup> o por falta del apoyo de los Ayuntamientos exigidos en la Ley<sup>28</sup>, o bien el Consejo de Gobierno expresó su criterio contrario a la toma en consideración, lo que invariablemente ha conducido a la inadmisión de la iniciativa por la Mesa<sup>29</sup>, o finalmente el Pleno acordó la no toma en consideración<sup>30</sup>.

La única ILP que hasta la fecha ha sido tramitada en el seno del Parlamento es la ILP relativa a la inestabilidad en el empleo del personal funcionario interino longevo y estatutario temporal contratado por las diferentes administraciones (2018), por la

<sup>26</sup> Por ejemplo, ILP relativa a la inestabilidad en el empleo del personal funcionario interino longevo y estatutario temporal contratado por las diferentes administraciones, de 22/5/2018 (núm. expediente 10-18/ILPA-000002), rechazada por la Mesa del Parlamento, en sesión celebrada el 6 de junio de 2018, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 3.1 y 4.2.a) de la Ley 5/1988; o la ILP por la que se regula la seguridad y protección de los derechos fundamentales de los afectados por los tratados de fiscalización de drogas (11-19/ILPA-000001), inadmitida por la Mesa del Parlamento, en sesión celebrada el 29 de mayo de 2019 (*BOPA* núm. 2019/6/19 ,104); o la ILP de consultas populares de Andalucía (11-8/ILPA000003-), inadmitida a trámite por la Mesa del Parlamento de Andalucía, en sesión celebrada el día 9 de septiembre de 2011 (*BOPA* núm. 739 2011/9/9); o, en fin, la ILP de declaración de las procesiones de Semana Santa como Bien de Interés Cultural (BIC) de Andalucía (10-8/ILPA000002-).

<sup>27</sup> Por ejemplo, ILP relativa a modificación del artículo 9 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (9-12/ILPA-000001), a pesar de la concesión de la prórroga en el plazo de recogida de firmas (*BOPA* núm. 2013/5/14 ,221). Igualmente, sucedió con la ILP para el fomento de la participación ciudadana (11-8/ILPA000002-), (*BOPA* núm. 2012/2/1 ,831); o, en fin, la ILP de modificación de los artículos 2 y 4 de la Ley 2003/11, de 24 de noviembre, de Protección de los Animales (10-8/ILPA000001-).

<sup>28</sup> Por ejemplo, Iniciativa Legislativa de Ayuntamientos de Proposición de Ley de Transparencia (9-15/ILPA-000001), inadmitida a trámite por la Mesa del Parlamento de Andalucía, en sesión celebrada el día 23 de septiembre de 2015 (*BOPA* núm. 2015/10/7 ,85).

<sup>29</sup> Por ejemplo, Iniciativa Legislativa de Ayuntamientos contra la Pobreza Energética de 24/11/2017 (expediente: 10-17/ILPA-000008), que el Pleno del Parlamento no tomó en consideración en sesión de 2 de mayo de 2019. *BOPA* núm. 80, de 16 de mayo de 2019; o Iniciativa Legislativa de Ayuntamientos 14-9/ILPA000003-, de Renta Social Básica, así como la similar ILP para regular un sistema de renta básica para la inclusión en Andalucía (14-9/ILPA000002-), ambas inadmitidas a trámite por la Mesa del Parlamento de Andalucía, en la misma sesión celebrada el día 22 de julio de 2015 (*BOPA* núm. 2015/7/29 ,46). Igualmente, el Consejo de Gobierno expresó su criterio contrario a la toma de consideración de la ILP por la que se establece y regula una red de apoyo a la mujer embarazada (06-7/ILPA000007-), que llevó al acuerdo del Pleno de no toma en consideración en sesión celebrada los días 24 y 25 de octubre de 2007 (*BOPA* núm. 2007/11/26 ,767).

<sup>30</sup> Por ejemplo, ILP de modificación de la Ley 1/1986, de 2 de enero, Electoral de Andalucía (expediente: 9-13/ILPA-000002), que vio rechazada su toma en consideración por el Pleno del Parlamento de Andalucía, el día 25 de junio de 2014 (*BOPA* núm. 487, 4/7/2014).

que se pretendía la aplicación del sistema de concurso de méritos para los procesos de estabilización del empleo público temporal en la Junta de Andalucía<sup>31</sup>.

Por tanto, el balance se podía sintetizar como sigue: 48 iniciativas presentadas, sólo una tomada en consideración por el Pleno de la cámara, y ninguna aprobada. En definitiva, el grado de efectividad del dispositivo de iniciativas legislativas populares y de los ayuntamientos es francamente pobre, tanto por el bajo número de iniciativas formuladas como, sobre todo, por los nulos resultados obtenidos, todo lo cual plantea la necesidad de una profunda revisión del marco legal<sup>32</sup>.

### III. LEY 2/2001, DE 3 DE MAYO, DE REGULACIÓN DE LAS CONSULTAS POPULARES LOCALES EN ANDALUCÍA

#### 1. Características de la Ley 2/2001

A diferencia de la Ley 5/1988 de Iniciativa Legislativa, la Ley 2/2001, de 3 de mayo, de Regulación de las Consultas Populares Locales en Andalucía, sí puede calificarse como pionera en el panorama autonómico. Ciertamente, la Ley tuvo como precedente el Decreto de Cataluña 294/1996, de 23 de julio, sobre consultas populares municipales, pero al menos formalmente sí es la primera ley autonómica que regula específicamente esta materia, más allá de las escuetas previsiones contempladas en algunas leyes autonómicas de régimen local. De hecho, la Ley andaluza 2/2001 inspiró en gran medida la inmediatamente posterior Ley Foral 27/2002, de 28 de octubre, reguladora de Consultas Populares de ámbito local<sup>33</sup>.

<sup>31</sup> La iniciativa fue admitida a trámite por la Mesa del Parlamento el 6 de septiembre de 2018 (expediente: 10-18/ILPA-000001). *BOPA* nº 2018/09/19 - 786. Una vez efectuada la recogida de firmas (con un apoyo de 51.630 andaluces), la Mesa del Parlamento, en sesión celebrada el 3 de julio de 2019, remitió la iniciativa al Consejo de Gobierno. *BOPA* nº 2019/07/15 - 121. La iniciativa fue tomada en consideración por el Pleno de la Cámara el 25 de septiembre de 2019, con un resultado de 40 votos favorables y 57 abstenciones, y, consiguientemente, inició su tramitación parlamentaria. Finalmente, la Comisión de Presidencia, Administración Pública e Interior, en sesión celebrada el día 20 de mayo de 2021, acordó no aprobar el dictamen, y, en consecuencia, finalizó el procedimiento legislativo. *BOPA* núm. 586, de 1 de junio de 2021.

<sup>32</sup> Así, P. GARCÍA MAJADO (2017: 1045) señala que «No resulta propio de una sociedad democrática avanzada configurar de manera tan hermética esta herramienta participativa. No solamente porque sirve a la canalización de ciertas demandas sociales, sino porque, en última instancia, sus efectos son puramente propositivos, nunca decisorios. Teniendo entonces el Parlamento la última palabra sobre la aprobación, existen pocos argumentos –al menos democráticos– para justificar el rechazo a la simple discusión de ciertas propuestas ciudadanas».

<sup>33</sup> Sobre estas leyes autonómicas, véase A. IBÁÑEZ MACÍAS (2005); S. FERNÁNDEZ RAMOS (2005).

En síntesis, la Ley 2/2001 desarrolla el artículo 71 de la LRBRL relativo a las consultas populares locales<sup>34</sup>, pudiéndose destacar los siguientes aspectos: primero, anticipándose a la reforma de la LRBRL efectuada por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la modernización del Gobierno Local, la Ley dispone que la iniciación del procedimiento puede efectuarse por la propia Corporación municipal, o mediante iniciativa popular, a partir de determinados porcentajes de población (artículo 6); segundo, la Ley 2/2001 reserva la participación en la consulta a los vecinos del municipio que, al tiempo de la convocatoria de la consulta, gocen del derecho de sufragio activo en las elecciones municipales (artículos 3 y 15)<sup>35</sup>; tercero, la Ley configura la consulta popular local como «el instrumento de conocimiento de la opinión de los vecinos sobre asuntos de la competencia propia municipal y de carácter local que sean de especial relevancia para sus intereses, sin que su resultado vincule a la Entidad Local convocante» (artículo 2.1)<sup>36</sup>; cuarto, la Ley somete expresamente la consulta a la exigencia de autorización del Gobierno para consultas populares, contemplando la intermediación de la Administración autonómica (artículo 10)<sup>37</sup>; quinto, la Ley atribuye la competencia de la gestión de la consulta a la Administración Electoral (artículos 12 y ss.); y, sexto, en fin, la Ley excluye la posibilidad de convocar consultas en determinados períodos coincidentes

<sup>34</sup> En la exposición de motivos de la Ley 2/2001 se declara: «Así, la Constitución Española consagra el referéndum como expresión de tal participación ciudadana y dispone en su artículo 149.1.32 que el Estado tiene competencia exclusiva sobre autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum, remitiéndose a una Ley orgánica la regulación de sus distintas modalidades, siendo ésta la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, cuya disposición adicional excluye de su ámbito de aplicación las consultas populares que se celebren por los Ayuntamientos, de acuerdo con lo dispuesto en la legislación de Régimen Local, correspondiendo al Estado su autorización».

En concreto, el artículo 71 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, establece la posibilidad de que los Alcaldes, previo acuerdo por mayoría absoluta del Pleno y autorización del Gobierno de la Nación, podrán someter a consulta popular aquellos asuntos de la competencia propia municipal y de carácter local que sean de especial relevancia para los intereses de los vecinos, con excepción de los relativos a la Hacienda Local. Asimismo, en su artículo 18, señala como uno de los derechos de los vecinos pedir la consulta popular en los términos previstos en la Ley».

<sup>35</sup> Así, Ley de Cataluña 4/2010 –artículo 4–. Pero, por el contrario, la Ley Foral 27/2002 –artículo 14.1– establece que son titulares del derecho a expresar su opinión en la consulta mediante su voto los *vecinos* del municipio que, al tiempo de la convocatoria de la misma, sean mayores de edad y estén registrados en el Padrón municipal.

<sup>36</sup> Igualmente, la Ley Foral 27/2002 –artículo 26-4– establece que «el resultado de la consulta no será vinculante». Y la Ley de Cataluña 4/2010 –artículo 34– declara que las consultas populares por vía de referéndum de ámbito municipal son consultivas. Ahora bien, ello no significa que las consultas carezcan de efecto alguno. Así, la Ley Foral 27/2002 –artículo 26-4– establece que, en el mes siguiente a la publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma del resultado de la consulta popular, el Pleno del Ayuntamiento debatirá sobre el mismo y adoptará los acuerdos que sean procedentes. En su caso, el representante de los promotores de la consulta tendrá derecho a intervenir ante el Pleno, una vez suspendida la sesión, para valorar los resultados. Y, de modo similar, la Ley de Cataluña 4/2010 –artículo 34– ordena al alcalde a comparecer ante el pleno municipal y fijar su posición sobre el resultado de la consulta popular en el plazo de seis meses desde la celebración de la consulta. Reglas similares se echan en falta en la Ley andaluza.

<sup>37</sup> Artículo 10.1: «Acordada la celebración de una consulta popular, el municipio solicitará la preceptiva autorización al Gobierno de la Nación, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 71 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local».

con procesos electorales<sup>38</sup>, e impone que el asunto que da origen a la celebración de la consulta, independientemente del resultado de la misma, no pueda ser sometido a una nueva consulta durante el período de tiempo que reste a la Corporación Municipal (artículo 4)<sup>39</sup>.

## 2. La naturaleza de las consultas populares de la Ley 2/2001

Al igual que el artículo 71 de la LRBRL que desarrolla, la Ley 2/2001 de Andalucía (como también las demás normas autonómicas de su época) hablan de consultas populares locales sin más especificación. Ello es así, pues -como se ha señalado- la distinción entre consultas populares referendarias y no referendarias surge a partir del Estatuto catalán de 2006 y es ratificada por la doctrina del Tribunal Constitucional iniciada por la STC 103/2008.

No obstante, a la luz de la doctrina del Tribunal Constitucional no cabe duda alguna, a pesar de algunas sentencias de ciertos Tribunales Superiores de Justicia<sup>40</sup>, que las consultas populares reguladas en la Ley 2/2001 de Andalucía son consultas referendarias: primero, porque la Ley 2/2001 de Andalucía viene a desarrollar el artículo 71 LRBRL, el cual es, a su vez, desarrollo directo de la Ley Orgánica de 18 de enero de 1980, de regulación de las distintas modalidades de referéndum, por lo que es legítimo pensar que está contemplado justamente una modalidad de referéndum. Segundo, porque de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional, una consulta adquiere la naturaleza de referéndum cuando el poder público convoca al conjunto de los ciudadanos (al cuerpo electoral) para que ejerzan el derecho fundamental de participación en los asuntos públicos emitiendo su opinión expresada mediante

<sup>38</sup> Períodos que median entre la convocatoria y la celebración de elecciones de Diputados y Senadores a Cortes Generales, al Parlamento de Andalucía, de los miembros de las Entidades Locales o de los Diputados del Parlamento Europeo o de un referéndum, cuando éstos se efectúen en el ámbito territorial afectado por la consulta popular local (artículo 4.1). Se sigue el criterio de la Ley Orgánica 2/1980, de regulación de las distintas modalidades de referéndum –artículo 4.2–. Se suele entender que esta regla tiene por objeto evitar que la coincidencia en el tiempo y lugar con los procesos electorales atribuya a la consulta un significado político que le es extraño. No obstante, no puede dejar de observarse que un elemental criterio de economía de medios y de fomento de la participación bien podría postular un criterio opuesto de unificación de procesos electorales, tal como sucede en otros ordenamientos.

<sup>39</sup> Se trata de una medida lógica y similar a otras previstas en el régimen local (como la prohibición a los concejales a suscribir más de una moción de censura en su mandato), y como se desprende claramente de ambas normas este período de carencia sólo tiene lugar cuando el asunto ha sido efectivamente objeto de consulta, de modo que no juega en aquellos casos en lo que, ya sea por falta de aprobación del Pleno o de autorización del Gobierno, la consulta no llega a celebrarse.

<sup>40</sup> Por ejemplo, STSJ País Vasco de 27-10-2015 (Recurso contencioso 94/2015) que afirma que el artículo 71 de la Ley de Bases de Régimen Local «carece indiscutiblemente de tal carácter referendario». O la STSJ C. Madrid de 6-3-2018 (Recurso contencioso 266/2017) cuando afirma que la consulta no referendaria: «a) no tiene reconocimiento constitucional, sino que está sometida a la legislación básica, artículo 71 de la Ley 7/1985, de 2 de abril (reguladora de las Bases del Régimen Local, que ha sido dictado en virtud de la competencia del Estado del artículo 149.1.18º CE; b) no tiene carácter político sino administrativo; c) no tiene como ámbito el cuerpo electoral sino un ámbito municipal, asuntos de la vida local».

votación<sup>41</sup>. Y, como se ha indicado, la Ley 2/2001 (artículo 3) establece que la consulta popular local se decidirá por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, a ejercer por los electores que componen el cuerpo electoral. Tercero, la exigencia de autorización del Gobierno para consultas populares a la que –como se ha indicado– se someten expresamente estas consultas de la Ley 2/2001 (artículo 10), sólo tiene fundamento constitucional cuando se trata de una consulta popular «por vía de referéndum», por lo que extender esta autorización a consultas no referendarias constituiría una clara extralimitación de la competencia estatal, invadiendo tanto la competencia autonómica en materia de ordenación de consultas no referendarias en su territorio, como la propia autonomía local, a la cual es inherente la posibilidad de ordenar y ejecutar ese conjunto amplísimo y extraordinariamente diverso de consultas populares no referendarias. Cuarto, aun cuando no sea determinante, sí es relevante el hecho de que la Ley 2/2001 atribuye la competencia de la gestión de la consulta a la Administración Electoral<sup>42</sup>. Por último, la regla contenida en la Ley 2/2001 según la cual el resultado no vincula jurídicamente a la Entidad Local convocante, de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional, es irrelevante para su calificación como referendaria<sup>43</sup>.

Por tanto, es indudable que las consultas populares locales ajustadas al régimen de la Ley 2/2001 de Andalucía son de naturaleza referendaria<sup>44</sup>. Otra cosa es, desde luego, la efectividad de este instrumento participativo.

<sup>41</sup> El destinatario de la consulta es el conjunto de ciudadanos que tienen reconocido el derecho de sufragio activo en un determinado ámbito territorial o, lo que es lo mismo, el *cuerpo electoral*. Ha quedado identificado de esta suerte el cuerpo electoral con el sujeto que expresa la voluntad del pueblo (SSTC 12/2008, FJ 10; y 31/2010, FJ 69).

<sup>42</sup> Un elemento insito en el concepto de referéndum, de acuerdo con el Tribunal Constitucional (STC 31/2015, FJ 5), estriba en que la opinión del cuerpo electoral se expresa por medio del sufragio emitido en el curso de un *proceso electoral*, a fin de que el resultado de la consulta pueda jurídicamente imputarse a la voluntad general de la correspondiente comunidad política y, de este modo, considerarse una genuina manifestación del derecho fundamental de participación política reconocido en el artículo 23.1 CE. De este modo el parecer del cuerpo electoral ha de ser conformado y exteriorizado a través de un *procedimiento electoral*, esto es, basado en el censo, gestionado por la Administración electoral y asegurado con garantías institucionales específicas siempre en relación con los asuntos públicos cuya gestión, directa o indirecta, mediante el ejercicio del poder político por parte de los ciudadanos constituye el objeto del derecho fundamental reconocido por la Constitución en el artículo 23 (así, STC 31/2010, FJ 69). Ahora bien, el Tribunal Constitucional tampoco considera determinante para la calificación de una consulta o procedimiento participativo como referéndum el que dicho procedimiento y garantías coincidan o no con las establecidas por la legislación electoral general (Administración Electoral) o la reguladora de esta última institución, siendo lo relevante que tales trámites, procedimientos, organización etc. *“comporten un grado de formalización de la opinión de la ciudadanía materialmente electoral”*, esto es, basado en el censo y asegurado con “garantías jurisdiccionales específicas”.

<sup>43</sup> Igualmente «[l]a circunstancia de que no sea jurídicamente vinculante resulta de todo punto irrelevante, pues es obvio que el referéndum no se define frente a otras consultas populares por el carácter vinculante de su resultado» (STC 103/2008, FJ 3).

<sup>44</sup> En este sentido, J. L. MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS (2010: 483), considera imprescindible que esa modalidad de consulta siga identificándose como “consulta al cuerpo electoral sobre asuntos de relevancia con las garantías propias del procedimiento electoral”, manteniendo así la que ha sido una de sus señas de identidad desde su consagración como derecho de los vecinos en 1985 con la LBRL. Y ello sin perjuicio, naturalmente, de que, junto a estas “consultas populares municipales que cumplen con los requisitos y garantías propios del referéndum”, se articulen otras modalidades de consultas populares (encuestas, audiencias públicas, foros de participación u otras).

### 3. La aplicación de la Ley 2/2001

De entrada, la Ley 2/2001 (DA 1ª) dispuso la creación del Registro de consultas populares locales, en el que se debían inscribir las solicitudes de consultas populares locales enviadas a la Administración autonómica, las que hayan sido autorizadas, así como los resultados de aquellas que se hayan celebrado. Y esta previsión legal fue pronto objeto de desarrollo normativo<sup>45</sup>. Sin embargo, de existir el registro, no es de accesibilidad general, a pesar de su declarado carácter público<sup>46</sup>.

Pero, sobre todo, los problemas de efectividad de las consultas populares locales reguladas en la Ley 2/2001 de Andalucía, en realidad, no son achacables a la esta ley, sino a la LRBRL de la que trae causa: en concreto, a la doble exigencia de aprobación por mayoría absoluta en el Pleno y, sobre todo, a la exigencia de autorización de cada consulta por parte del Gobierno de la Nación y a la interpretación estricta que se ha dado por éste y, en su caso, por el Tribunal Supremo, a la exigencia legal de que la consulta verse sobre materias de competencia propia municipal<sup>47</sup>. Es cierto que no faltan los casos de peticiones de autorización de consultas que, a todas luces, exceden del ámbito competencial local: como sucedió en su día con la pretensión del Ayuntamiento de Algeciras de autorización de una consulta para convertir la comarca del campo de Gibraltar en la llamada novena provincia de Andalucía<sup>48</sup>, o la más reciente pretensión del Ayuntamiento de La Línea de autorización de consulta para transformar el municipio en ciudad autónoma<sup>49</sup>.

No obstante, no puede dejar de señalarse el rigor con el cual el Gobierno, en ocasiones secundado por el Tribunal Supremo, interpreta la indicada exigencia legal, como ha sucedido recientemente con algunas peticiones (efectuadas por municipios no andaluces) por la que se ratifican sendos acuerdos del Gobierno denegación de dos consultas en las que se interpelaba a los vecinos sobre si querían que el Ayuntamiento “organizara” o costeara con fondos públicos espectáculos taurinos<sup>50</sup>.

<sup>45</sup> Decreto 298/2002, de 10 de diciembre, por el que se regula la organización y funcionamiento del Registro de Consultas Populares Locales de Andalucía.

<sup>46</sup> Artículo 5.1: «El Registro tiene carácter público, siendo los datos registrales de libre acceso para su consulta por terceros en los términos establecidos en el artículo 37 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común».

<sup>47</sup> A ello no ayuda la ausencia absoluta de ordenación de los principales aspectos procedimentales de la autorización del Gobierno, esto es el plazo y el sentido de la ausencia de pronunciamiento en plazo, aspectos éstos que evidentemente no pueden ser ordenados por las Comunidades Autónomas.

<sup>48</sup> Al modificarse el mapa provincial, la consulta versaba sobre un asunto (la constitución de una nueva provincia) que no era en absoluto de competencia municipal (ni siquiera de competencia autonómica, al requerirse una ley orgánica). Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de febrero de 2000 (RJ 2000, 77).

<sup>49</sup> El Pleno del Ayuntamiento de La Línea acordó el 8 de julio de 2021 solicitar autorización al Consejo de Ministros para celebrar una consulta popular sobre la conversión del municipio en ciudad autónoma. *BOJA* 14-9-2021.

<sup>50</sup> STS de 21 de febrero de 2019 (Nº de recurso 390/2017); STS 297/20197, de marzo (Nº de Recurso: 410/2017).



No se trata, vaya por delante, de defender la completa desvinculación de las consultas populares de la competencia de la entidad convocante, en el sentido defendido por algunos autores de admitir la consulta sobre cualquier asunto de interés de la comunidad local<sup>51</sup>, pues el Tribunal Constitucional (STC 1/2017, FJ 4) ha dejado claro que es nota común al régimen jurídico-constitucional de las modalidades de referéndum de ámbito infraestatal que se reconocen en los ordenamientos de nuestro entorno la de que deben tener siempre como objeto, incluso aunque revistan naturaleza consultiva, materias o asuntos de la competencia de la entidad infraestatal de que se trate. Lo que sí defiende es que la exigencia de que el asunto deba ser de competencia propia local no significa necesariamente que haya de tratarse de competencia “exclusiva” municipal, tal como resolvió magistralmente el propio Tribunal Supremo en la sentencia por la que anuló el acuerdo del Consejo de Ministros por el que se denegó la autorización para celebrar una consulta popular referida a la aprobación inicial de un Plan General de Ordenación Urbanística del municipio granadino de Almuñécar, y que admitió la consulta sobre un asunto de competencia, como es la aprobación del PGOU, de competencia *concurrente* con las competencias de planificación atribuidas a autoridades autonómicas, «puesto que no necesariamente las competencias locales deben ser plenas o completas»<sup>52</sup>.

Pero, además, no debe perderse de vista que la organización de una consulta popular local conforme a la Ley 2/2001 supone tramitar un procedimiento largo y complejo, con un coste no despreciable. Todo lo cual explica el escaso uso de estas consultas por los Ayuntamientos andaluces (y españoles, en general). Entre 1986 y 2017 los municipios andaluces solicitaron al Gobierno la autorización de 17 consultas: 10 entre 1986 y 2000, y 7 desde la aprobación de la Ley 2/2001 hasta 2017, por lo que no parece que esta Ley haya supuesto una mayor utilización de esta institución participativa. A su vez, de las 17 solicitudes de consulta, el Gobierno únicamente autorizó 5, denegó 9, y las tres solicitudes restantes fueron archivadas. Un muy pobre resultado para una Ley<sup>53</sup>.

Y, mientras tanto, los gobiernos locales no renuncian a consultar a sus vecinos los asuntos locales que estiman conveniente. Eso sí, al margen de la ley<sup>54</sup>.

<sup>51</sup> TUR AUSINA, R. – SANJUÁN ADNRÉS, F. J. (2018: 181).

<sup>52</sup> Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de septiembre 2008 (RJ/2008/4549).

<sup>53</sup> Los datos proceden de la respuesta que en 2018 dio el Gobierno a una solicitud de información formulada por un Senador.

<sup>54</sup> A título de ejemplo, el Ayuntamiento de Sevilla realizó en septiembre de 2016 una consulta popular sobre si se ampliaba un día la Feria de Abril, consulta que se efectuó durante cinco días por vía telemática (no parece necesario reseñar el resultado). O el Ayuntamiento Rincón de la Victoria (Málaga) organizó en mayo de 2018 una consulta sobre el diseño de un Paseo Marítimo: sólo podían votar las personas empadronadas mayores de 18 años; la votación fue exclusivamente on-line, y el resultado se anunció como vinculante. En ambos casos se trataba de consultas inequívocamente referendarias, efectuadas al margen de la Ley.

## IV. LEY 7/2017, DE 27 DE DICIEMBRE, DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE ANDALUCÍA

### 1. Aspectos generales

La Ley 7/2017, de 27 diciembre, de Participación Ciudadana de Andalucía, se enmarca en una hornada de leyes autonómicas dirigidas específicamente a ordenar la participación ciudadana, con este objeto exclusivo o junto a la política de transparencia pública<sup>55</sup>. Así, debido a la indudable conexión existente entre transparencia y participación, elementos capitales del llamado Gobierno Abierto o Buen Gobierno, la reciente oleada de leyes autonómicas de transparencia pública ha supuesto un impulso definitivo a la ordenación autonómica de la participación ciudadana<sup>56</sup>.

No obstante, en la Ley 7/2017, de 27 diciembre, tuvo una influencia decisiva la Ley 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación de Cataluña, y que influyó sobre todo en la recepción de las figuras de las consultas populares participativas y de los procesos participativos. Asimismo, como quiera que el movimiento orientado a impulsar la participación ciudadana no se detiene, tras la aprobación de la Ley 7/2017, ésta ha influido también en las leyes autonómicas sucesivas<sup>57</sup>.

La Ley 7/2017, de 27 de diciembre, como su denominación indica, es ya una Ley general de participación ciudadana, si bien no deroga ni sustituye a la Ley 2/2001, de 3 de mayo, de regulación de las consultas populares locales en Andalucía, cuyas consultas quedan expresamente excluidas de la Ley 7/2017 (artículo 33.2). La Ley tuvo su origen en un anteproyecto elaborado a lo largo de la X Legislatura del Parlamento Andaluz, que fue retomado en XI Legislatura, si bien el nuevo anteproyecto se vio condicionado –como se verá– por varias sentencias del Tribunal Constitucional (SSTC 31/2015 y 137/15, principalmente), en las que el alto tribunal dejaba definitivamente clara su posición en relación con la cuestión capital de la noción de consulta popular referendaria y las competencias sobre las mismas<sup>58</sup>. Una vez presentado el Proyecto de

<sup>55</sup> Las primeras leyes de participación ciudadana fueron la Ley 11/2008, de 3 de julio, de la Generalitat, de Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana (derogada) y la Ley 5/2010, de 21 de junio, canaria de fomento a la participación ciudadana, las cuales se anticiparon al movimiento de leyes de transparencia pública.

<sup>56</sup> Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia; Ley 3/2015, de 4 marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León; Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia Pública y Participación Ciudadana de Aragón; Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunidad Valenciana; Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid.

<sup>57</sup> Ley 12/2019, de 12 de marzo, de consultas populares y procesos participativos de Islas Baleares; Ley Foral 12/2019, de 22 de marzo, de Participación Democrática en Navarra; Ley 8/2019, de 13 de diciembre, de Participación de Castilla-La Mancha.

<sup>58</sup> A diferencia de otras Comunidades Autónomas, debido al reparto de responsabilidades departamentales en un Gobierno de coalición, a lo largo de la X Legislatura del Parlamento Andaluz el Gobierno autonómico

Ley en el Parlamento andaluz, únicamente experimentó en su tramitación parlamentaria novedades de alcance menor. De hecho, la Ley fue aprobada por todos los grupos políticos, curiosamente salvo el Grupo de IU (el autor del anteproyecto original), que se abstuvo. Como peculiaridad debe destacarse el prolongado plazo de *vacatio legis* de la Ley, pues no entró en vigor hasta los 12 meses de su publicación en el BOJA, es decir, el 5 de enero de 2019<sup>59</sup>. Parecería que el legislador era temeroso del impacto de la Ley en las Administraciones andaluzas, temor que –como se verá– era del todo infundado.

Asimismo, debe tenerse en cuenta que en la Ley 7/2017, de 27 de diciembre, abundan las remisiones al desarrollo reglamentario, en unos casos a cargo del Gobierno de la Junta de Andalucía: entidades de participación ciudadana (artículo 6.3.c), procesos de deliberación participativa (artículo 20.4), procesos de participación ciudadana en la elaboración de los presupuestos (artículo 23.2), consultas populares (artículo 25), proceso de participación ciudadana en la proposición de políticas públicas (artículo 27.3), propuestas de iniciativas reglamentarias (artículo 27.3), participación en el seguimiento de políticas públicas (artículo 31.1), consultas participativas (artículos 36 y 42.2, 47, 50)<sup>60</sup>. De este desarrollo reglamentario debe destacarse el decreto llamado a regular el sistema digital de participación de Andalucía, el cual debía aprobarse en el plazo de un año (D.F. 1ª), y que no se ha cumplido, dejando en el aire la participación a través de medios electrónicos, tan imprescindible en la sociedad actual. En definitiva, en la medida en que la Ley remite al desarrollo reglamentario la determinación de los requisitos y procedimientos a seguir en cada uno de los cauces participativos que contempla, la ausencia de estas normas reglamentarias suscita serias dudas sobre la efectividad de la Ley, al menos en el ámbito autonómico, a los tres años de su entrada en vigor oficial<sup>61</sup>.

Por lo demás, como sucede en mayor o medida con otras leyes autonómicas, el propio Consejo Económico y Social de Andalucía puso de manifiesto el carácter excesivamente programático de algunos preceptos: razones de buena técnica legislativa aconsejan evitar “expresiones programáticas si no cumplen al menos un papel orientador de futuros desarrollos reglamentarios, o reproducen lo que ya está contenido o resulta deducible de normas de rango superior, pues de otro modo la ley proyectada pierde en autoridad y estima social, y el legislador confunde su papel con

elaboró en paralelo una ley de transparencia pública (Consejería de Presidencia, PSOE-Andalucía) y otra de participación ciudadana (Consejería de Administración Local, IU- C. por Andalucía, la cual llegó a realizar un proceso participativo durante 2013-2014), de las cuales únicamente fue aprobada esa legislatura la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía.

<sup>59</sup> En el Proyecto de Ley el plazo de *vacatio* era aún mayor, de dieciocho meses desde su publicación en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.

<sup>60</sup> Incluso en algún caso la efectividad de la participación se condiciona a la aprobación de una futura Ley: así se prevé que la 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 (artículo 31.2).

<sup>61</sup> Existe un borrador de Decreto por el que se regulan los procesos participativos en el ámbito de la Administración de la Junta de Andalucía de 13 de junio de 2019.

el que ya desempeñó el poder estatuyente<sup>62</sup>. También existen ejemplos de preceptos superfluos<sup>63</sup>. Y, finalmente, existe un caso curioso de precepto duplicado<sup>64</sup>.

## 2. Ámbito subjetivo: la sujeción de las entidades locales

La Ley 7/2017 (artículo 1.1) declara que tiene como objeto la regulación del derecho de participación ciudadana en la dirección de los asuntos públicos «autonómicos y locales en Andalucía». Y añade que 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 la ley (artículo 1.2)<sup>65</sup>. Y, al delimitar su ámbito de aplicación, la Ley (artículo 3.1) reitera la norma anterior, al declarar que se refiere al ejercicio de las «competencias de gobierno y administración de la Comunidad Autónoma y de las entidades locales de Andalucía» (como puede verse, únicamente se sustituye “funciones” por “competencias”). Y si aún existiese alguna duda, la Ley (artículo 3.2) establece que sus disposiciones se aplicarán, además de a la Administración de la Junta de Andalucía, incluidos sus órganos superiores de gobierno<sup>66</sup>, a las entidades que integran la Administración local andaluza, incluidos sus órganos de gobierno<sup>67</sup>.

<sup>62</sup> Dictamen 4/2016 del Consejo Económico y Social de Andalucía sobre el Anteproyecto de ley de participación ciudadana de Andalucía, de 22 de julio de 2016, refiriéndose a las obligaciones de las Administraciones públicas andaluzas del artículo 9, como la consistente en «Potenciar, fomentar y garantizar el acceso a una efectiva participación ciudadana, a través de la adaptación de las estructuras administrativas y facilitando el acceso a los colectivos más vulnerables». Pero también podríamos incluir aquí el llamado principio de vertebración social, «en cuya virtud las Administraciones públicas, en aras de una democracia social avanzada y participada, fomentarán la participación organizada, asociada y activa de todas las organizaciones sociales que actúan en los distintos ámbitos públicos de participación» (artículo 4.ª).

<sup>63</sup> El artículo 11.2, que no estaba en el Proyecto de Ley, declara: «Todos los procesos de participación ciudadana establecidos en la presente ley, con independencia de su tipología u objeto conforme a lo establecido en los artículos 12 y 13, deberán ajustarse a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico y respetarán las competencias atribuidas a las diferentes Administraciones públicas por dicho mantenimiento». De igual modo, el artículo 9.f) declara el deber de garantizar el cumplimiento de la normativa en materia de protección de datos de carácter personal en los procesos de participación ciudadana objeto de esta ley (letra no estaba tampoco en el Proyecto de Ley).

<sup>64</sup> El artículo 41, relativo a los períodos inhábiles para la convocatoria y celebración de la consulta participativa (especie), coincide exactamente con lo establecido en el artículo 15, relativo a los períodos inhábiles para la convocatoria y celebración de procesos de participación ciudadana (género).

<sup>65</sup> O el artículo 9 que se refiere a las obligaciones de las «Administraciones públicas andaluzas», noción que comprende también a las entidades locales del territorio.

<sup>66</sup> Así como a 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. Como puede verse, únicamente quedan fuera del ámbito de la Ley las entidades jurídico-privadas (sociedades y fundaciones) integrantes del sector público autonómico y local, de tal modo que se trata de un ámbito más reducido que el de las leyes de transparencia pública. Asimismo, queda la duda de si deben o no entenderse incluidas las Universidades públicas andaluzas, debido a su especial régimen de autonomía, y que en otros casos se han incluido expresamente (artículo 3.1.f) Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía).

<sup>67</sup> Así como a 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.

No obstante, el grado de sujeción de las Entidades Locales a la Ley 7/2017 es, cuanto menos, confuso. Así, la Ley declara, de un modo un tanto críptico, que «En los procesos de participación ciudadana de las entidades locales se garantizará, en todo caso, el principio de autonomía local» (artículo 11.1)<sup>68</sup>. Y, sobre todo, la Ley (artículo 17) declara lo siguiente: «Cada entidad local determinará, por medio de reglamento u ordenanza, los requisitos y el procedimiento que regule estos procesos (de participación ciudadana), de conformidad con las previsiones de esta ley y demás normativa aplicable»<sup>69</sup>. Ello sin perjuicio de otras remisiones expresas a las entidades locales (por ejemplo artículo 48.6 y 7)<sup>70</sup>. Aun cuando la remisión del artículo 17 es un tanto confusa, parece que debe entenderse que los Reglamentos de Participación Ciudadana (RPC) deben ser en todo caso «conformes a las previsiones de la Ley», de modo que salvo que se disponga otra cosa, las determinaciones de la Ley vinculan a los RPC. En todo caso, de nuevo se suscitan serias dudas sobre la efectividad de la Ley ahora en ausencia de tales normas locales.

De hecho, la Ley (D. F. 2ª) establece que, en el plazo de doce meses desde su entrada en vigor (plazo que finalizó el 5 de enero de 2020), los municipios andaluces «aprobarán o, en su caso, adaptarán los reglamentos de participación a lo dispuesto en la misma». Pero cabe recordar que normas similares ya existían, tanto en la legislación básica como en el propio ordenamiento andaluz, sin que se hayan cumplido a menudo, y sin que se contemplen, ni antes ni ahora, las consecuencias de dicho incumplimiento<sup>71</sup>.

<sup>68</sup> Se trata de un precepto que no estaba en el Proyecto de Ley. Lo cierto es que, ¿acaso no son dirigidos los procesos participativos por los órganos de gobierno de las propias entidades locales?, ¿no es, más bien, la Ley y sus reglamentos las que deben respetar la autonomía local?

<sup>69</sup> Este precepto no se encontraba en el Proyecto de Ley.

<sup>70</sup> El artículo 48.6 remite Reglamento u Ordenanza de Participación Ciudadana o, en su defecto, por Acuerdo del órgano plenario correspondiente, nada menos que el procedimiento para recogida de firmas, plazos, presentación, identificación, recuento, validación y demás aspectos relativos a esta materia, de acuerdo con la presente ley y sin perjuicio de lo previsto en normativa básica de régimen local.

<sup>71</sup> No puede dejar de señalarse que ya la reforma de la LBRL efectuada por la Ley 57/2003 ordenó a los Ayuntamientos (a todos) a establecer y regular “en normas de carácter orgánico” procedimientos y órganos adecuados para la efectiva participación de los vecinos en los asuntos de la vida pública local, tanto en el ámbito del municipio en su conjunto como en el de los distritos, en el supuesto de que existan en el municipio dichas divisiones territoriales (artículo 70 bis 1). Y de acuerdo con la STC 143/2013, tales deberes no solo “son plenamente acordes con los principios y valores constitucionales (entre otros, artículos 1.1, 9.2 y 23.1 CE), sino que además dejan a los entes locales una amplísima libertad para escoger la forma, los medios y el ritmo más adecuados. A su propio juicio y de acuerdo con sus propias características, para cumplir en cada momento con esos deberes”. Sin embargo, el Defensor del Pueblo Andaluz publicó en diciembre de 2009 un informe sobre la «Normativa sobre la Participación Ciudadana en las Diputaciones Provinciales y en los grandes Municipios de Andalucía», en el cual puso de manifiesto que la mayoría de las Diputaciones Provinciales, salvo la Diputación de Córdoba, carecían RPC, y en la mayor parte de los Municipios consultados, los RPC eran anteriores a la Ley 53/2003, por lo que no habían sido renovados. Si esto pasaba con los grandes municipios, cabe pensar que en el resto la situación, como mínimo, no sería mejor. Además, la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local, reiteró este mandato: «Conforme a la regulación del artículo 10.3.19º del Estatuto de Autonomía para Andalucía sobre la participación ciudadana, todos los municipios aprobarán un reglamento de participación ciudadana que asegure los cauces y métodos de información y de participación ciudadana en los programas y políticas públicas» (D. F. 7ª).

En todo caso, la cuestión de fondo que subyace es la de en qué medida estas normas autonómicas pueden suponer una afección de la autonomía local, en su faceta estricta de potestad de autoorganización. Así, de entrada, una parte de las leyes autonómicas de participación ciudadana no es de aplicación a las entidades locales (todas las leyes de transparencia y participación ciudadana)<sup>72</sup>. Y las leyes autonómicas que sí incluyen en su ámbito a las entidades locales suelen ser muy cautelosas en relación con las entidades locales<sup>73</sup>. En mi opinión, la clave para deslindar lo que debe vincular a las entidades locales de aquello otro que debe quedar en el ámbito de la autonomía local estriba en deslindar aquellas determinaciones de la Ley en las que se reconocen derechos de ciudadanía, los cuales deben entenderse como un mínimo indisponible, sin perjuicio de las entidades locales puedan introducir “mejoras”.

Por lo demás, la Ley –artículo 5– establece lo siguiente: «Para garantizar el desarrollo eficaz y la necesaria colaboración y coordinación de lo dispuesto en la presente ley se tendrán en cuenta los órganos y mecanismos de participación ya existentes en las entidades locales, tales como consejos, comisiones y mesas de debate, por tener estas precisamente la finalidad de canalizar y propiciar la implicación ciudadana en la toma de decisiones»<sup>74</sup>. De nuevo, se trata de un precepto críptico y, a la postre superfluo: ¿a quién se refiere cuando dice “se tendrán en cuenta”? ¿a los órganos de gobierno locales? Si es así, evidentemente la norma no puede suponer límite alguno a las operaciones de reestructuración de órganos participativos por parte de las entidades locales, en ejercicio de la potestad de autoorganización que la propia ley reconoce (artículo 64).

<sup>72</sup> Por su parte, la Ley 8/2019, de 13 de diciembre, de Participación de Castilla-La Mancha, se aplica principalmente a la Administración autonómica, limitándose a prever que para las entidades locales se estará a lo previsto en la legislación vigente de régimen local. «Tales entidades, en el ejercicio de su autonomía local, podrán incorporar los principios y previsiones de la presente ley en sus ordenanzas y reglamentos de organización, funcionamiento y participación ciudadana» (artículo 2.2).

<sup>73</sup> Así, la Ley 10/2014 Cataluña diferencia entre la ordenación de las consultas populares no referendarias mediante votación (Título II), en relación con las cuales admite la capacidad de las entidades locales para proceder a su desarrollo normativo, y el resto de los procesos de participación ciudadana (Título III), respecto de los cuales la ordenación legal tiene carácter *supletorio*, salvo lo que determinan determinados preceptos (artículos 41.1 y 4, 42, 46, 51 y 52), que son de aplicación directa. Por su parte, Ley Foral 12/2019 –artículo 15.2–, siguiendo de cerca a la Ley andaluza 7/2017, dispone que las entidades locales, conforme a sus competencias y atribuciones, determinarán los requisitos y el procedimiento que regule estos procesos de ámbito local, de conformidad con las previsiones de esta ley foral y demás normativa aplicable. Asimismo, la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi, dispone que la elección de las formas, procedimiento y órganos de participación ciudadana se llevará a cabo por los municipios, de conformidad con lo establecido en la presente ley, a través de su potestad normativa propia y de sus potestades de autoorganización, y preferentemente a través de su reglamento orgánico municipal –artículo 68–. Y, seguidamente, la Ley –artículo 69.2– efectúa una declaración un tanto críptica: «Las previsiones recogidas en el presente capítulo solo obligan a los municipios y a sus respectivas entidades instrumentales en su calidad de marco normativo legal en aquellos casos que procedan a la convocatoria de un proceso participativo o en aquellos otros supuestos previstos en la presente ley».

<sup>74</sup> Este precepto no estaba en el proyecto de ley.

### 3. La titularidad de los derechos participativos

La Ley –artículo 6.1– dispone que la participación ciudadana podrá ser ejercida, en los términos recogidos en esta ley, «directamente o a través de las entidades de participación ciudadana». Respecto a las primeras, una cuestión recurrente en esta materia es la referida a si la titularidad y ejercicio de los derechos participativos deben reservarse a los electores en sentido estricto, es decir, a quienes gocen del derecho de sufragio activo en las elecciones municipales o, por el contrario, puede extenderse a los vecinos en general. Como es evidente, se trata de una cuestión importante, dada la elevada presencia de extranjeros no comunitarios en muchos municipios del país y que, una vez inscritos en el Padrón municipal, ostentan la condición de vecinos –artículo 15 LRBRL–<sup>75</sup>.

A este respecto, cabe subrayar que el Estatuto de Autonomía para Andalucía, precisamente al ordenar el derecho a la participación política, declara lo siguiente: «La Junta de Andalucía establecerá los mecanismos adecuados para hacer extensivo a los ciudadanos de la Unión Europea y a los extranjeros residentes en Andalucía los derechos contemplados en el apartado anterior, en el marco constitucional y sin perjuicio de los derechos de participación que les garantiza el ordenamiento de la Unión Europea» (artículo 30.2). Y, en este sentido, la Ley 7/2017 –artículo 6.1– dispone lo siguiente: «Todos 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 tienen derecho a participar en el proceso de dirección de los asuntos públicos que sean competencia de la Comunidad Autónoma de Andalucía y de las entidades locales andaluzas, en los términos recogidos en esta ley».

La referencia a las personas con capacidad de obrar de acuerdo con la normativa básica de procedimiento administrativo común (artículo 3 de la LPAC) parece que tiene por finalidad no exigir en todo caso la mayoría de edad, y, de hecho, en algún supuesto cualificado como es el de las consultas participativas, la Ley –artículo 35– admite expresamente la participación de las personas mayores de 16 años, e incluso admite que se pueda obviar este límite de edad en asuntos que afecten directamente a la infancia y los derechos que ostentan. De otro lado, la expresión personas extranjeras «residentes» parece que debe entenderse en el sentido propio de la legislación de extranjería, esto es, en el sentido de que son residentes los extranjeros que se encuentren en España y sean titulares de una autorización para

<sup>75</sup> Cabe recordar que la Carta de Vitoria de 25 de noviembre de 2004, en un apartado denominado “*ciudades de todos, con todos y para todos*”, declaró que todo miembro de una comunidad local debe tener el derecho a participar en la construcción y ejecución de su proyecto de ciudad con igualdad de derechos, consagrando la igualdad de todos aquellos que, como vecinos, residen y forman parte de una comunidad. Así, los ministros de los Estados miembros del Consejo de Europa en la reunión que tuvo lugar en Valencia el 22 de octubre de 2007, acordaron en la declaración final mejorar la integración de los residentes extranjeros en la vida pública local.

residir (artículo 30 bis Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, de Extranjería). En cambio, debe señalarse que en otras Comunidades Autónomas se toma por referencia exclusivamente el empadronamiento en un municipio de la Comunidad (Euskadi, Islas Baleares y Navarra)<sup>76</sup>.

De otra parte, según la Ley, tienen la consideración de entidades de participación ciudadana:

- a) Las entidades privadas sin ánimo de lucro que (deben entenderse que se trata de requisitos cumulativos):
  - 1.º Estén válidamente constituidas, de acuerdo con la normativa que les sea de aplicación. Esta normativa es principalmente la legislación de asociaciones o de fundaciones.
  - 2.º Su actuación se desarrolle en el ámbito del territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Por tanto, no se exige exclusividad, ni siquiera prevalentemente, lo cual es razonable.
  - 3.º Tengan entre sus fines u objetivos, de acuerdo con sus estatutos o norma de creación, la participación ciudadana, o bien la materia objeto del proceso participativo de que se trate. Por tanto, no se exige exclusividad de fines participativos, e incluso los fines fundacionales puedan no explicitar la participación, con tal de que la entidad se adscriba al sector o ámbito involucrado por la política pública. Así, por ejemplo, una asociación ecologista puede considerarse una entidad de participación ciudadana en los procesos participativos relacionados con el medio ambiente.
- b) Las entidades representativas de intereses colectivos cuyo ámbito de actuación se desarrolle en el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía. En este apartado pueden incluirse las organizaciones consumidores y usuarios<sup>77</sup>.
- c) Las agrupaciones de personas físicas o jurídicas que se conformen como plataformas, movimientos, foros o redes ciudadanas sin personalidad jurídica, incluso las constituidas circunstancialmente, cuya actuación se desarrolle en el ámbito del territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, debiendo designarse una comisión y un representante de la misma<sup>78</sup>.

<sup>76</sup> Más aún, debe significarse que la Ley 2/2016, de 7 abril, de Instituciones Locales de Euskadi, admite también la participación de personas que residan temporal o definitivamente en el municipio (artículo 69).

<sup>77</sup> Así, según el TR Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, las asociaciones de consumidores y usuarios constituidas conforme a lo previsto en la ley y en la normativa autonómica que les resulte de aplicación, son las únicas legitimadas para actuar «en nombre y representación de los intereses generales de los consumidores y usuarios» (artículo 24).

<sup>78</sup> Las personas agrupadas, las que formen parte de la Comisión y el representante deberán acreditar su personalidad y el cumplimiento de los requisitos del apartado 1, así como la determinación de intereses, identificación, fines y objetivos concretos respecto al proceso participativo de que se trate, su carácter circunstancial o temporal, en su caso, y el resto de los requisitos que se establezcan reglamentariamente.

d) Las organizaciones sindicales, empresariales, colegios profesionales y demás entidades representativas de intereses colectivos. Lo cierto es que este apartado no deja de ser redundante con el apartado *b)*, pues aun cuando menciona expresamente a las organizaciones sindicales, empresariales y colegios profesionales, se trata sin duda de entidades representativas de intereses colectivos<sup>79</sup>. Asimismo, no puede dejar de señalarse que este tipo de entidades cuentan con los canales propios que brinda la llamada participación «institucional».

#### 4. Procesos participativos y consultas populares

La Ley trata de delimitar, con dudoso acierto, dos nociones: la de procesos de participación ciudadana y la de consultas populares. Respecto a esta segunda, como no podía ser de otro modo, la Ley parte de lo establecido en el antes mencionado artículo 78 del Estatuto de Autonomía para Andalucía: «Las Administraciones públicas andaluzas podrán recabar la opinión de la ciudadanía sobre determinados asuntos o políticas públicas de su competencia mediante los instrumentos de consultas populares a los que se refiere el artículo 78 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, de conformidad con lo establecido en esta ley y en las disposiciones reglamentarias que la desarrollen, con la finalidad de valorar los efectos reales de sus actuaciones públicas u orientar decisiones sobre las mismas» (artículo 25). Y, seguidamente, la Ley (artículo 26) indica las modalidades que pueden adoptar las consultas populares: unas ya mencionadas expresamente en el Estatuto (encuestas, audiencias públicas, foros de participación<sup>80</sup>, y otros no mencionados expresamente (paneles ciudadanos, jurados ciudadanos y consultas participativas), lo cual no supone inconveniente alguno, puesto que el propio Estatuto admite “y cualquier otro instrumento de consulta popular”.

Por otro lado, la Ley (artículo 10) declara lo siguiente: «Constituyen procesos de participación ciudadana a efectos de esta ley el conjunto de actuaciones, procedimientos e instrumentos ordenados y secuenciados en el tiempo, desarrollados por las Administraciones públicas andaluzas en el ámbito de sus competencias, para posibilitar el ejercicio del derecho de la ciudadanía a la participación, en condiciones de igualdad y de manera real y efectiva, de forma individual o colectiva, en la dirección y gestión de los asuntos públicos autonómicos y locales». Y, seguidamente, para delimitar el objeto de los procesos de participación ciudadana, la Ley (artículo 13) dispone que se podrán desarrollar sobre los siguientes asuntos o materias, siempre que no sean contrarias al ordenamiento jurídico:

<sup>79</sup> El CES criticó que no se mencionaran expresamente, pero habría sido más clarificador incluir la referencia expresa a estas organizaciones en la letra b).

<sup>80</sup> El anteproyecto hablaba de foros de consulta, y fue el CES quien propuso su sustitución.

- a) Proposición, adopción, seguimiento y evaluación de las políticas públicas con singular impacto o relevancia. En tal sentido, la Ley regula la iniciativa ciudadana para proponer políticas públicas (artículo 27), así como la participación ciudadana en el seguimiento y evaluación de las políticas públicas (artículo 31)<sup>81</sup>.
- b) La elaboración de instrumentos de planificación para la determinación de políticas. Lo cierto es que la elaboración de políticas públicas, antes indicada, generalmente se plasma en la elaboración de planes y estrategias.
- c) La priorización sobre aspectos puntuales del gasto. En tal sentido, la Ley contempla los procesos participativos en la elaboración de los presupuestos públicos (artículos 23 y 24)<sup>82</sup>.
- d) La elaboración de leyes y reglamentos<sup>83</sup>. En tal sentido, la Ley regula las propuestas de iniciativas reglamentarias (artículo 29)<sup>84</sup>, así como la participación ciudadana en los procesos de elaboración de leyes y reglamentos en la Administración de la Junta (artículo 28) y los procesos de participación ciudadana para la elaboración de los anteproyectos de ordenanzas y reglamentos locales (artículo 30).
- e) La prestación, seguimiento y evaluación de los servicios públicos<sup>85</sup>. Así, la Ley ordena la participación ciudadana en la prestación de los servicios públicos (artículo 32).

De este modo, aun cuando la Ley se presta a la confusión cuando califica la participación ciudadana mediante consultas populares también como un proceso de participación ciudadana (artículo 12), podría aventurarse que los procesos participativos constituyen el conjunto de la actuación pública orientada a garantizar el debate y la deliberación entre la ciudadanía y las instituciones públicas respecto a una actuación pública concreta, que generalmente se enclava en uno de los objetos indicados, pero no necesariamente, pues, por ejemplo, puede versar sobre una decisión que tenga trascendencia para la colectividad<sup>86</sup>. Por su parte, las consultas populares no serían sino los instrumentos de los que se puede hacer uso en cada caso para recabar la opinión de los ciudadanos.

<sup>81</sup> Además, la participación ciudadana en la proposición de políticas públicas y en el seguimiento y evaluación de las políticas públicas se definen como sendos procesos de participación ciudadana (artículo 12).

<sup>82</sup> Además, la participación ciudadana en la elaboración de presupuestos se define como un proceso de participación ciudadana (artículo 12).

<sup>83</sup> Asimismo, la participación ciudadana en la elaboración de normas se define como un proceso de participación ciudadana (artículo 12).

<sup>84</sup> Las iniciativas legislativas –como nos consta– están ordenadas en la Ley 5/1988, de 17 de octubre, de Iniciativa Legislativa Popular y de los Ayuntamientos.

<sup>85</sup> La referencia al seguimiento y evaluación no estaba en el Proyecto. Además, la participación ciudadana en la prestación de los servicios públicos se define como un proceso de participación ciudadana (artículo 12).

<sup>86</sup> Posibilidad que la Ley (artículo 18) salva con la referencia a los procesos de deliberación participativa, al señalar que se integran en un *procedimiento de decisión* o de formulación o adopción de una política pública.

Ahora bien, la ordenación de la eficacia de los procesos de participación ciudadana arroja serias dudas sobre su efectividad. De una parte, la Ley (artículo 16.1) establece que los procesos de participación ciudadana regulados en la presente ley 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. Hasta aquí, nada que objetar, pues sería un trasunto de lo dispuesto en el artículo 69 LRBRL. Ahora bien, como es inherente a la noción misma de proceso participativo, la Ley precisa 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 (artículo 16.2)<sup>87</sup>.

El problema se encuentra en la regla siguiente (artículo 16.4): «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». Lo cierto es que al negarse eficacia invalidatoria al incumplimiento de las normas relativas al proceso de participación ciudadana, en la práctica y de forma sustancial, se viene a vaciar sensiblemente el alcance y efectividad de los derechos reconocidos en la norma<sup>88</sup>.

## 5. Especial referencia a las consultas populares participativas

De las distintas modalidades de consultas populares (artículo 26), la Ley concede especial atención a las llamadas consultas populares participativas, autonómicas y locales (Capítulo VI), que se definen como el instrumento de participación ciudadana que tiene por objeto el conocimiento de la opinión de un determinado sector o colectivo de la población, mediante un sistema de votación de contenido no referendario, sobre asuntos de interés público que le afecten (artículo 34)<sup>89</sup>. Como puede comprobarse, el legislador andaluz ha tratado de ser respetuoso con la doctrina del Tribunal Constitucional, según el cual no merecen la calificación de referéndum aquellas consultas que suponen la llamada a un *determinado sector o colectivo de la población* de un determinado territorio (STC 31/2015, FJ 3). En contraposición al referéndum, las consultas no referendarias recaban la opinión de *cualquier colectivo* (STC 31/2010, FJ. 69), por lo que articulan “voluntades

<sup>87</sup> Igualmente, la Ley (artículo 16.1) dispone que en caso de no iniciarse o no concluirse el proceso participativo, la Administración competente deberá justificar o motivar las causas. Este inciso no estaba en el Proyecto Ley.

<sup>88</sup> Como ya indicara el Informe del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía.

<sup>89</sup> El Anteproyecto decía «para la vida ordinaria del conjunto de la población o de un determinado sector o colectivo de la población», pero ya el Proyecto de Ley que se presentó al Parlamento suprimió la referencia «del conjunto de la población», lo que habría supuesto convertir la consulta en referendaria.

particulares o colectivas, pero no generales, esto es no imputables al cuerpo electoral” (STC 103/2008, FJ 2)<sup>90</sup>.

Ahora bien, la principal cuestión que se plantea es la delimitación de sector o colectivo de la población que podrá participar en la consulta. Según la Ley 7/2017 –artículo 36–, en las consultas participativas la participación se articulará mediante un sistema de votación, que tendrá la condición de universal para el sector o colectivo de la población que tenga interés directo en el tema objeto de consulta y en el que el voto será igual, libre, directo y secreto, en la forma que se determine reglamentariamente.

Dejando de lado, que no deja de constituir un oxímoron hablar de votación «universal para el sector o colectivo de la población que tenga interés directo en el tema objeto de consulta», el problema estriba en cómo delimitar un sector o colectivo de la población con interés «directo» en el asunto, sin incurrir en conculcación del principio de igualdad. Salvo supuestos referidos por franjas de edad (por ejemplo, los menores de 18 años, o los menores de 30 años, o los mayores de 60 años), es realmente difícil no incurrir en una flagrante discriminación, lo cual supone una gruesa dificultad para la operatividad de este instrumento participativo. Dicho de otro modo, es necesario delimitar el sector o colectivo mediante algún tipo de circunstancia «personal», y ello es difícil sin incurrir en una grosera discriminación. Y téngase en cuenta que no sería posible acudir a circunstancias laborales o profesionales (por ejemplo, a los comerciantes de la localidad), pues el asunto –como se ha señalado– ha de ser de interés público y de relevancia para la *vida ordinaria* –artículo 37 Ley–, lo cual no parece compadecerse con cuestiones de carácter profesional.

Finalmente, la Ley 7/2017 impone un conjunto de límites (por ejemplo, no coincidencia con procesos electorales) y requisitos a la iniciativa ciudadana (por ejemplo, número de firmas de apoyo de la solicitud, que en la Ley 7/2017 hace prácticamente inviable la consulta a iniciativa ciudadana) o de aprobación (encomendada a los máximos órganos de Gobierno) más propios de las consultas referendarias que de esta otra modalidad participativa, y que a la postre conducen a un procedimiento tan largo y complejo como el de una consulta referendaria, lo cual imprime a las consultas populares participativas de un marcado carácter extraordinario, que si bien es propio de los mecanismos de democracia directa

<sup>90</sup> De este modo, frente a las formas de participación políticas, en las que se interviene en cuanto *ciudadano (uti cives)*, «en las consultas populares no referendarias se participa a título individual (*uti singuli*) o como miembro de un colectivo, sea social, económico, cultural o de otra índole (*uti socius*)» (STC 31/2015, FJ 5). En tal sentido, el Tribunal Constitucional (STC 31/2015, FJ 9) admitió la constitucionalidad de las consultas *sectoriales* reguladas en el Título II de la Ley del Parlamento de Cataluña 10/2014. «Bien entendido, pues, que el colectivo destinatario de la consulta sectorial en ningún caso puede coincidir con el conjunto de personas a quienes se refiere el artículo 5.1 de la Ley impugnada (sino a sectores de ese conjunto conformados en torno a intereses afectados directamente por el objeto de la pregunta) ni, en definitiva, configurarse de un modo tal que el resultado de la consulta pueda imputarse al conjunto de la ciudadanía o cuerpo electoral».

(como es el referéndum), no hay razón, en cambio, para extender a los instrumentos de democracia participativa. En definitiva, no es previsible que este instrumento participativo vaya a alcanzar efectividad real<sup>91</sup>.

<sup>91</sup> Vid. FERNÁNDEZ RAMOS – PÉREZ MONGUIÓ (2019: 233 y ss.). De hecho, la Ley 8/2019, de 13 de diciembre, de Participación de Castilla-La Mancha, optó finalmente por no contemplar esta modalidad de consulta popular.

## Bibliografía.

- ASTARLOA VILLENA, F. (2002-2003): «La iniciativa legislativa popular en España», UNED. *Teoría y Realidad constitucional*, núm. 10-11, págs. 273-322;
- BUENO ARMIJO, A. (2008): «Consultas populares y referéndum consultivo: una propuesta de delimitación conceptual y de distribución competencial», *Revista de Administración Pública*, núm. 177.
- CABEDO MALLOL, V. (2009): «La iniciativa legislativa popular en las Comunidades Autónomas. La necesaria reforma de su legislación», UNED. *Teoría y Realidad constitucional*, núm. 24, pp. 455-476.
- CABELLO FERNÁNDEZ, M. D. (2017): *Democracia directa e iniciativa legislativa popular*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- CUESTA LÓPEZ (2008), V.: *Participación directa e iniciativa legislativa del ciudadano en democracia constitucional*, Madrid, Civitas.
- FERNÁNDEZ FERRERO, M. A. (2001): *La iniciativa legislativa popular*. Madrid, CEPC.
- FERNÁNDEZ RAMOS, S. (2012): «Capítulo VII La Administración de la Junta de Andalucía», en *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Cruz Villalón – Medina Guerrero (dirs.), Tomo III, Parlamento de Andalucía, Sevilla, pp. 2071-2143.
- (2005): *La información y participación ciudadana en la Administración local*, Bosch, Barcelona.
- FERNÁNDEZ RAMOS, S. – PÉREZ MONGUIÓ, J. M. (2019): *Vox populi. Consultas populares y participativos*, Thomson Aranzadi.
- GARCÍA MAJADO, P. (2017): «La configuración de la iniciativa legislativa popular: resistencias y soluciones», *Oñati Socio-legal Series* [online], 7 (5), 1041-1057.
- GUTIÉRREZ RODRÍGUEZ, F.: «Capítulo VII. La Administración de la Junta de Andalucía», en Manuel TEROL BECERRA, *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Tirant lo blanch, Valencia, 2009, págs. 413-435.
- IBÁÑEZ MACÍAS, A.: (2013): «Los referendos regional y local en el Estado autonómico: Sus bases y límites constitucionales», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 97, pp. 97-138.
- (2005): *El referéndum local*, Universidad de Cádiz.

MARCO MARCO, J. (2009): «La iniciativa legislativa popular en España (o el mito de Sísifo)», *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 8, pp. 1-33.

MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, J. L. (2010): «Las consultas populares municipales: consideraciones sobre el marco normativo y su identificación como referéndum», *Anuario del Gobierno Local*, núm. 1, pp. 447-486.

PÉREZ MONGUIÓ, J. M. (2019): “Deconstruyendo los procesos participativos”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 54, p. 12-56.

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

RUIZ MAGAÑA, I. (2020): «Consultas populares y entidades locales: a propósito de la Ley 2017/7, de 27 de diciembre, de Participación Ciudadana de Andalucía», *REALA*, número 13, pp. 47-74

TUR AUSINA, R. – SANJUÁN ADNRÉS, F.J. (2018): «Las consultas populares municipales. Instrumentos de la autonomía local para la mejora de la calidad democrática», *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, núm. 15, pp. 169-187.

## PROPUESTAS PARA UNA LEY ANDALUZA DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

**Emilio Guichot**

*Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad de Sevilla*

SUMARIO: I. PERTINENCIA DE LA APROBACIÓN DE UNA LEY ANDALUZA. II. DECISIONES A ADOPTAR: POSIBLE CONTENIDO DE UNA LEY ANDALUZA DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS. 1. ÁMBITO SUBJETIVO DE APLICACIÓN. 2. ÁMBITO OBJETIVO DE APLICACIÓN. 3. EL RESPETO A LOS PRINCIPIOS DE TRANSPARENCIA, PARTICIPACIÓN Y OBJETIVIDAD. 4. LOS CRITERIOS DE LAS EVALUACIONES. 5. LA CALIDAD DE LOS DATOS. 6. LA EVALUABILIDAD DE LOS PLANES. 7. MOMENTOS DE LA EVALUACIÓN. 8. MODALIDADES DE LA EVALUACIÓN. 9. CONTENIDOS DE LA EVALUACIÓN. 10. DISEÑO INSTITUCIONAL. III. RECAPITULACIÓN.

### I. PERTINENCIA DE LA APROBACIÓN DE UNA LEY ANDALUZA

La evaluación de políticas públicas constituye un medio para analizar, describir y valorar las políticas públicas con la colaboración de todos los actores implicados (personal directivo, personal gestor, profesionales, sectores y personas afectadas, etc.). Cuando es previa a la ejecución o durante la implementación de tales políticas, es un instrumento que proporciona información necesaria para una mejor toma de decisiones y, cuando es posterior, hace posible extraer enseñanzas para la mejora futura. Permite la participación en la evaluación de todos los agentes implicados y una deliberación conjunta basada en información organizada y consistente, con incorporación del conocimiento técnico y científico. Se gana así en eficiencia y eficacia, sin por ello sustituir la acción de gobierno ni los procesos de decisión política. De esta forma, la evaluación de políticas públicas no solo constituye un aspecto importante para la legitimación de la acción política, sino que también implica una mayor transparencia de los gobiernos y las administraciones públicas y genera una mayor participación e implicación de la ciudadanía en lo público. En efecto, se inserta en un modelo de gobierno que promueve el diálogo de calidad con la ciudadanía, facilitando su participación en el diseño de las políticas públicas, garantizando la información y la transparencia de su actuación, y diseñando sus estrategias en un marco de gobernanza multinivel, que ha sido calificado como “gobierno abierto”.

La pertinencia de la regulación de la evaluación de las políticas públicas se refuerza por la debilidad de la cultura evaluadora en España.