

LOS DERECHOS DE PARTICIPACIÓN EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA REFORMADOS RECIENTEMENTE. (Especial consideración al Estatuto de Autonomía para Andalucía)

POR

MARÍA REYES PÉREZ ALBERDI

Universidad Pablo de Olavide de Sevilla

1. LOS DERECHOS DE PARTICIPACIÓN EN UN CONTEXTO DE DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA

Los Estatutos de Autonomía reformados demuestran, acaso con mayor intensidad que los textos anteriores, una visión participativa de la sociedad que contagia todas las relaciones entre individuos, grupos, ciudadanos y poderes públicos a las que esta norma presta atención. Entre ellos destaca sobremanera el Estatuto andaluz (en adelante, EAAnd), como veremos. Esta visión participativa de la sociedad vuelve a traer a escena el debate sobre el papel que juegan los derechos de participación en la estructura orgánica del Estado. Mucho más cuando éste se define como «social» y «políticamente descentralizado».

De manera sucinta y simplificada¹, debemos recordar cómo el reconocimiento de la participación como derecho, es un fenómeno relativamente nuevo

¹ Me he ocupado de esta cuestión de manera mucho más extensa en otro lugar. Véase ANNAÍCK FERNÁNDEZ LE GAL y M.^a REYES PÉREZ ALBERDI: «La participación ciudadana en la elaboración de las disposiciones generales: el artículo 105 a) de la Constitución» en VV.AA.: *Gobierno y constitución*, Tirant lo Blanch, 2005, págs. 489 a 527.

que vino unido, en un primer momento, esencialmente a la consideración del sufragio como un derecho y no meramente como una función, propia de las Constituciones liberales. Se encuentra por tanto vinculado a los fenómenos de la universalización del sufragio y su tardía extensión a la mujer. Paralelamente a estos movimientos, se estaban produciendo en el mundo obrero reivindicaciones a favor de la participación de los trabajadores en la gestión de las fábricas e incluso de la cogestión (*guild socialism*²), que encontraron su primer reconocimiento constitucional en la Alemania de Weimar (artículos 156 y 165) y, más tarde en las Constituciones española de 1931 (artículos 1 y 46) e italiana de 1947 (artículos 1, 3.2, 39.4, 46 y 99). Finalmente, las demandas del movimiento estudiantil del 68 y de la *New Left*³ se tradujeron en una profusión de instituciones participativas en la Administración que también han alcanzado los textos constitucionales en los años 70 como son la Constitución griega de 1975 (artículos 5, 16.5, 22 y 102.4), la portuguesa de 1976 (artículos 2, 9, 50, 51, 60, 63, 64, 65, 66, 67, 72, 77, 80.7, 81.i, 85, 89, 92, 98 y 267) y, como veremos, nuestra Constitución española de 1978. En todas ellas, las demandas de participación ciudadana se presentan como una exigencia, derivada del incremento de la intervención estatal en sus vidas en la que se materializa el Estado social, que viene a completar los procedimientos e instituciones de la Democracia representativa. A partir de entonces empieza a hacerse popular en la literatura científica el concepto de *Democracia participativa*⁴.

² Un análisis de los orígenes del llamado socialismo gremial (*guild socialism*) puede encontrarse en DANIEL KRAMER: *Participatory democracy. Developing of the Political Left*, Scherkman Publishing Company, Cambridge, Massachusetts, 1972.

³ Este año se presenta como una pieza clave de los movimientos participacionistas que, siguiendo los postulados ideológicos de la *New Left* y del *Mayo del 68*, reclaman una mayor participación ciudadana para evitar la situación de *alienación* en la que el individuo se encontraba. Se requiere una mayor participación en dos ámbitos concretos: el trabajo y los procesos decisionales de las Administraciones Públicas. Sobre la incidencia de los movimientos juveniles y de izquierda en la temática de la participación pueden consultarse, TERENCE COOK y PATRICK MORGAN: *Participatory democracy*, Canfield Press, San Francisco, 1971; DANIEL KRAMER: *Participatory democracy. Developing of the Political Left*, *op. cit.*, MASSIMO TEODORI: *Storia delle nuove sinistre in Europa*, Il Mulino, Bologna, 1976 y JACQUES CHEVALIER: «La participation dans la Administration française. Discours et pratique» (I y II) en *Bulletin de l'IIAP*, núm.s 37 y 39, 1976, págs 85-119 y 497-554, respectivamente

⁴ En el contexto inglés y norteamericano la idea de la *participatory democracy* es desarrollada por GEORGE BENELLO y DIMITROS ROUSSOPOULOS (Ed.): *The case for participatory democracy. Some prospect for a radical Society*, Grossman Publishers, Nueva York, 1971; ARNOLD KOTZ y ALBERT POST: *Participatory democracy through effective institutions. New approaches to program planning*, Stanford Research Institute, California, 1971; TERENCE COOK y PATRICK MORGAN: *Participatory democracy*, Canfield Press, San Francisco, 1971; DANIEL KRAMER: *Participatory democracy*

El término participación ha sido tomado en los textos normativos de la sociología y la ciencia política. Recogiendo la definición de MARIO CHITI⁵, «participar» significa simplemente *tomar parte o compartir un rol con otros en un proceso decisonal*. No obstante, como ya apuntaran CAROLE PATEMAN⁶ o MAURIZIO COTTA⁷ y se deduce de la definición transcrita, la participación incluye dos manifestaciones fundamentales: a) la participación en la toma de decisiones —*full participation* en la terminología de la autora inglesa, que hace recaer en los propios participantes la facultad de *decidir* de manera definitiva una cuestión determinada. Integrarían esta fórmula las instituciones de cogestión y de participación directa b) la participación en la formulación de las decisiones (*partial participation*), que únicamente reconoce a los participantes la facultad de *influir* una decisión que es tomada definitivamente por un tercero. También suelen incluirse entre los mecanismos de participación las prácticas de información ciudadana. De esta manera, es ya un lugar común en la doctrina especializada articular las prácticas e instituciones participativas a través de «escaleras de participación» en cuyos peldaños se situarían las diferentes técni-

Developing of the Political Left, op.cit., JANE J. MANSBRIDGE: *Beyond adversary democracy*, University of Chicago Press, 1983 o C. B. MACPHERSON: *La democracia liberal y su época*, Alianza Editorial, Madrid, 2003. En Italia es utilizado por PIER LUIGI ZAMPETTI: «L'articolo 3 della Costituzione e il nuovo concetto de democrazia partecipativa» recogido como Apéndice en *Dallo Stato liberale allo Stato dei partiti*, Giuffrè, Milán, 1973 o ALESSANDRO PIZZORUSSO: «Democrazia partecipativa e attività giurisdizionale» en AA. VV.: *Studi in onore di Giorgio Balladore Pallieri*, Pubblicazione della Università Católica, Milán, 1978, pág. 462 y ss. e ÍDEM: «Democrazia partecipativa e attività parlamentare» en AA. VV.: *Parlamento, Istituzioni, Democrazia*, Giuffrè, Milán, 1980, pág. 133 y ss. La Constitución portuguesa, a través de las reformas de 1982, 1989 y 1997, ha convertido «la profundización en la democracia participativa» en uno de los objetivos básicos de la República portuguesa (artículo 2). Sobre la interpretación que debe darse a este precepto de la Constitución portuguesa, puede verse VITAL MOREIRA y JOSE JOAQUIM GOMES CANOTILHO: *Constituição da Republica portuguesa. Anotada*, Coimbra Editora, Coimbra, 1993, pág. 66 y JOSE JOAQUIM GOMES CANOTILHO: *Direito Constitucional*, Almedina, Coimbra, 1986, págs. 388 a 403.

⁵ MARIO P. CHITI: *Partecipazione popolare e pubblica amministrazione*, Pacini, Pisa, 1977, pág. 34 y ss..

⁶ CAROLE PATEMAN: *Participation and Democratic theory*, Cambridge University Press, Cambridge, 1988, pág. 68 y ss. Este trabajo se centra en el estudio de la llamada Democracia industrial (*Industrial Democracy* o *Workplace Democracy*). Los orígenes de esta fórmula hay que buscarlos en los trabajos de SIDNEY y BEATRICE WEBB, *Industrial Democracy*, Londres, 1897, existe traducción española, *La democracia industrial*, Biblioteca Nueva; Fundación Francisco Largo Caballero, 2004.

⁷ MAURIZIO COTTA: «Il concetto di partecipazione politica: Linee di un inquadramento teorico» en *Rivista Italiana di Scienza Política*, 1979, pág.s 189 y ss., especialmente págs. 201 a 204.

cas en función del papel, más o menos activo, que desempeñan a los individuos y grupos dentro de la misma⁸. Primer escalón: *recibir*; escalón medio: *influen- ciar*; tercer escalón: *decidir*. En cualquiera de estos casos, la *participación* cumple importantes funciones. De un lado, es un instrumento de legitimación de las decisiones en cuanto que tomadas «por» o al menos «con el concurso» de las personas afectadas por la misma. De otro, es un instrumento de control de la actuación de los poderes públicos por parte de los destinatarios de sus decisio- nes⁹.

Ambas dimensiones ligadas al fenómeno de la participación se cumplen mucho mejor cuanto más cercana es el ámbito de decisión en el que los ciuda- danos participan¹⁰. Por tanto, los fenómenos de descentralización política ofrecen un marco más adecuado a las fórmulas de la *Democracia participativa* y, por ello, puede constatarse un creciente desarrollo legislativo de las formulas de participación ciudadana en los distintos niveles institucionales de distribución ter- ritorial del poder político. En este sentido, puede mencionarse el caso del or- denamiento constitucional italiano, en donde las instituciones participativas han alcanzado un enorme desarrollo en el ámbito local y regional donde apare- cen muy ligadas a la figura de la descentralización administrativa¹¹.

En nuestro ordenamiento constitucional, la participación es también uno de los principios fundamentales de nuestra Norma fundamental¹². Y así se refleja en el propio Título Preliminar, en cuyo artículo 9.2 CE se recoge el mandato a los

⁸ El origen de esta imagen se debe SHERRY R. ARNSTEIN: «A ladder of citizen participation» en *Journal of the American Institute Planners*, 1969, págs. 216 a 224, y ha sido recogida y reformulada, por citar solo algún autor, por GERAINT PARRY, GEORGE MOYSER y NEIL DAY: *Political participation and democracy in Britain*, Cambridge: Cambridge University Press, 1992 y entre nuestra doctrina por JULIO ALGUACIL GÓMEZ: *Equipamientos municipales de proximidad. Plan estratégico y de participación*, Ed. Trea, Gijón, 2003, pág. 136 y NURIA FONT y JOAN SUBIRATS: *Local y Sostenible*, Barcelona, Icaria, 2000, pág. 72.

⁹ Se ha ocupado de esta segunda dimensión MANUEL MEDINA GUERRERO: *La promoción de la rendición de cuentas y la participación ciudadana en los procesos de descentralización*, FIIAPP-Ins- tituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, Madrid, 2006.

¹⁰ En este sentido, véase CLEMENTE J. NAVARRO YÁÑEZ: *Democracia asociativa y oportunismo político. La política pública de participación ciudadana en los municipios españoles (1979-1993)*, Ti- rant lo Blanch, Madrid, 2002, pág. 12.

¹¹ Con más extensión puede verse GIANCARLO ROLLA y TANIA GROPPI: *L'ordinamento dei Co- muni e delle Provincie*, Giuffrè, Varese, 2000, pág.s 153 a 305.

¹² Sobre el concepto y valor jurídico de los principios constitucionales es imprescindible RO- BERT ALEX: *Teoría de los derechos fundamentales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1997, pág. 86 y, entre nosotros, MANUEL ATIENZA y JUAN RUIZ MANERO: «Sobre principios y re- glas» en *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho*, núm. 10, 1991, págs. 101 a 120.

poderes públicos para que promuevan la participación de los individuos y de los grupos en la vida económica, política, social y cultural¹³. Acaso, la materialización de lo que en el Preámbulo se define como una sociedad democrática avanzada. Es más, la participación cumple en el citado precepto una doble función. De un lado, es un fin en sí mismo, que junto a la libertad y la igualdad efectivas deben hacer realidad, los poderes públicos. De otro, se configura como un medio para hacer efectivos tales valores constitucionales. Supone así, en clara conexión con los postulados de la *participatory democracy*¹⁴, el otorgamiento a la comunidad de nuevos instrumentos jurídicos para conseguir de manera progresiva que cada individuo mantenga el control sobre sus propias vidas a través de la participación en aquellas decisiones que realmente les conciernen.

Como concreción del principio anterior, el artículo 23 CE da un paso más y dota a la participación de la dimensión subjetiva y eficacia propia de los derechos fundamentales. En efecto, en este precepto se reconoce a todos los ciudadanos el «derecho a participar en los asuntos públicos directamente o por medio de representantes (...)». Sin embargo, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, casi desde sus primeras Sentencias¹⁵, ha realizado una interpretación muy restrictiva del citado precepto de manera que sólo protege a las instituciones de

¹³ La ubicación de este mandato dirigido a todos los poderes públicos —en todos los niveles de gobierno, estatal, autonómico y local— pone de manifiesto la importancia que el constituyente otorga a las instituciones participativas. No en vano, el Título Preliminar recoge lo que la doctrina —desde un conocido trabajo de PABLO LUCAS VERDÚ— viene llamando la *fórmula política de la Constitución*, es decir, los principios básicos del régimen constitucional español. Razón por la cual, el precepto está dotada de un singular régimen de garantías y dota al principio de participación de una singular eficacia hermética. Véase PABLO LUCAS VERDÚ: «Título Preliminar» en OSCAR ALZAGA (dir): *Comentarios a la Constitución española de 1978, tomo I (artículos 1-9)*, EDERSA, Madrid, 1996, pág.s 79 y ss.

¹⁴ *Vid. supra* la bibliografía citada en la nota 4.

¹⁵ Así, en la STC 51/1984, de 21 de abril, Fundamento jurídico 2.º se define el concepto de participación en los asuntos públicos como sigue: «Se trata del derecho fundamental, en que se encarna el derecho de participación política en el sistema democrático de un Estado social y democrático de Derecho, que consagra el artículo 1.º, y es la forma de ejercitar la soberanía que el mismo precepto consagra que reside en el pueblo español. Por eso, 'la participación en los asuntos públicos, a que se refiere el artículo 23, es en primera línea la que se realiza al elegir los miembros de las Cortes Generales, que son los representantes del pueblo, según el artículo 66 de la Constitución, y puede entenderse asimismo que abarca también la participación en el Gobierno de las Entidades en que el Estado se organiza territorialmente, de acuerdo con el artículo 137 de la Constitución». Las bases de la argumentación de esta STC, podemos encontrarla ya en el ATC 153/1982 y en las SSTC 53/1982, 5/1983, 23/1983 y 23/1984. Y se reitera en otras muchas entre las que podemos citar, por más conocidas, los AATC 740/1984, 942/1985 y 25/1998 y las SSTC 189/1993, 212/1993, 80/1994 y 119/1995.

participación política. En ellas pretende atajar una polémica que se presenta tanto en el terreno práctico como en el doctrinal entre los que pretenden que la expresión «asuntos públicos» incluya toda forma de participación con tal de que se refiera a «asuntos públicos»¹⁶, los que más matizadamente defienden que hace referencia a todas las formas de participación en los procesos decisionales de los poderes públicos y la estructura del Estado¹⁷ y los que, como el Tribunal Constitucional, creen que en este precepto deben encuadrarse únicamente las formas de participación política¹⁸.

¹⁶ Quedaría así incluida la participación de los padres y alumnos en los órganos educativos (artículo 27 de la CE), la participación en la Administración pública (artículo 105 CE), la participación de los ciudadanos en la Administración de la Justicia por medio de la institución del Jurado (artículo 125 CE), la participación de los interesados en la Seguridad Social y otros organismos cuya actividad afecte a la calidad de vida o al interés general y la participación en las empresas (artículo 129 CE), la participación de la juventud en el desarrollo político, cultural, social y económico (artículo 48 CE) o de los consumidores y usuarios por medio de sus asociaciones en la defensa de sus intereses (artículo 51 CE), la participación en el Consejo Económico y Social (artículo 131 de la CE) o incluso la administración corporativa que se deriva de los artículos 36 y 52 de la Norma fundamental. En esta postura se encontraban JULIÁN A. SANTAMARÍA PASTOR: «Comentario al artículo 23 de la Constitución» en FERNANDO GARRIDO FALLA (dir.): *Comentarios a la Constitución*, Civitas, Madrid, 1980, pág. 443 y ss; ÁNGEL SÁNCHEZ BLANCO: «Los derechos de participación, representación y de acceso a funciones y cargos públicos; la corrección de la unilateral perspectiva política» en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 46, 1985, pág. 207 y ss, especialmente págs. 207-211 y MANUEL RAMÍREZ: *La participación política*, Tecnos, Madrid, 1985, *passim*. En esta obra desarrolla algunos de los aspectos que habían sido tratados ya por el autor de forma muy breve en ÍDEM: «Participación y pluralismo en la Constitución española de 1978» en AA. VV: *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, Pórtico, Zaragoza, 1979, pág. 55 y ss.

¹⁷ Defendida originalmente por GASPAR ARIÑO ORTÍZ y JOSÉ MARÍA SOUVIRÓN MORENILLA: *Constitución y Colegios Profesionales: una reflexión sobre las corporaciones representativas*, Unión Ed., Madrid, 1984 y LUIS AGUIAR DE LUQUE: «La Ley Orgánica de Referéndum. Un comentario» en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 58, 1980, págs. 167 a 173. Aunque las últimas obras que se está realizando sobre la materia se están decantando también por esta segunda postura, véase JOSEP MARÍA CASTELLÀ ANDREU: *Los derechos constitucionales de participación política en la Administración pública*, CEDECS, Barcelona, 2001; ZULIMA SÁNCHEZ SÁNCHEZ: *Estudio práctico de las asociaciones. Democracia directa y otras formas de participación en ciudadana. Doctrina, jurisprudencia y formularios*, Lex Nova, Valladolid, 2004 y ANTONIO IBÁÑEZ MACÍAS: *El derecho constitucional a participar y la participación ciudadana local*, Difusión jurídica y temas de actualidad, Madrid, 2007.

¹⁸ LUIS LÓPEZ GUERRA: *El régimen constitucional español*, en colaboración con PABLO PÉREZ TREMPES, JORGE DE ESTEBAN y JOAQUÍN GARCÍA MORILLO, Labor, Madrid, 1980; TOMÁS FONT LLOVET: «Algunas funciones de la idea de participación» en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 45, 1985, pág. 45 y ss; MANUEL SÁNCHEZ MORÓN: «El principio de participación en la Constitución Española» en *Revista de la Administración Pública*, núm. 89, 1979, págs. 171 y ss.;

Sin duda, es en la STC 119/1995, en la que más se extiende en sus argumentos, distinguiendo netamente entre dos formas de Democracia, lo que el Tribunal Constitucional denomina la *Democracia política* —que se ejerce fundamentalmente a través de las instituciones representativas aunque puede venir complementada, como en nuestro caso, con las formas de la participación directa: referéndum, iniciativa popular y concejo abierto— y la llamada *Democracia participativa*, que el propio Tribunal Constitucional define como un conglomerado de instituciones participativas que tiene en común un componente o dimensión sectorial, de defensa de intereses particulares o concretos de los individuos o los grupos en los que estos se integran¹⁹. Se incluirían entre ellas, por tanto la participación de los padres y alumnos en los órganos educativos (artículo 27 de la CE), la participación de la juventud en el desarrollo político, cultural, social y económico (artículo 48 CE) o de los consumidores y usuarios por medio de sus asociaciones en la defensa de sus intereses (artículo 51 CE), la participación en la Administración pública (artículo 105 CE), la participación de los interesados en la Seguridad Social y otros organismos cuya actividad afecte a la calidad de vida o al interés general y la participación en las empresas (artículo 129.1 y 2 CE), la participación en la planificación económica general (artículo 131 de

PALOMA BIGLINO CAMPOS: «La jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre el derecho de participación política del art. 23» en *Revista Jurídica de Castilla la Mancha*, núms. 3 y 4, 1988, págs. 593 a 613 y más recientemente, ANNAÏCK FERNÁNDEZ LE GAL: «Aproximación jurídica a las asociaciones como agentes de participación ciudadana» en *Panorámica de la participación ciudadana*, Diputación de Córdoba, 2000, págs. 47 a 66.

¹⁹ No es éste, sin embargo, el concepto más difundido entre la doctrina constitucionalista. El más extendido, tiene su origen en la obra de ALESSANDRO PIZZORUSSO y de este autor italiano lo han acogido en nuestra doctrina PALOMA BIGLINO CAMPOS y M.^a JESÚS LARIOS PATERNA, para referirse a aquellas técnicas participativas mediante las que los ciudadanos presentan propuestas o dan su opinión a los poderes públicos en el proceso de toma de decisiones, aunque la decisión queda en manos de los poderes públicos. Incluiría también, la iniciativa popular que no definen como una forma de participación política directa. Véanse los trabajos de ALESSANDRO PIZZORUSSO citados en la nota 4. Véanse también los trabajos de PALOMA BIGLINO CAMPOS: «Iniciativa legislativa popular» en *Enciclopedia jurídica básica*, vol. III, Civitas, Madrid, 1996, págs. 3599 a 3601 y M.^a JESÚS LARIOS PATERNA: *La participación ciudadana en la elaboración de la ley*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2003, págs. 71 a 78 e ÍDEM: «La iniciativa legislativa popular. Especial referencia a la práctica de la VI legislatura del Parlament de Catalunya» en *Activitat Parlamentaria*, núm. 6, 2003, págs. 74 a 93, especialmente pág. 76.

En el campo de la ciencia política, la *Democracia participativa* adquiere un contenido superior e incluso alternativo al de la *Democracia representativa*. Véase, por ejemplo, CAROLE PATEMAN: *Participation and Democratic theory*, op. cit., BENJAMIN R. BARBER: *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*, University of California Press, Berkeley, 1984 y JANE J. MANSBRIDGE: *Beyond adversary democracy*, op. cit.

la CE) e incluso la administración corporativa que se deriva de los artículos 36 y 52 de la Norma fundamental. Lo que, en definitiva, supondrían formas de participación administrativa —tanto funcional como orgánica— o de la economía social, normalmente mediatizadas por las asociaciones u organizaciones representativas de intereses.

Sólo las formas de la *Democracia política* integran el contenido del derecho fundamental del artículo 23 de la CE. Teniendo el resto de instituciones participativas la eficacia jurídica que se desprende del precepto constitucional en el que se integran. En algún caso, la participación en el ámbito educativo (artículo 27) o laboral por medio de los sindicatos (artículo 28 CE) por ejemplo, serán derechos subjetivos *ex Constitutione*. En otros, la mayoría, el derecho subjetivo de participación nacerá sólo con el desarrollo legislativo del precepto constitucional²⁰.

Además de la Norma Fundamental, los Estatutos de Autonomía y la Ley 7/1985, de 2 de abril, *Reguladora de las Bases del Régimen Local* (en adelante, LRBRL), introducen mandatos a los poderes públicos autonómicos y locales de fomento de la participación ciudadana. En el ámbito local, la reforma de la LRBRL efectuada por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, *de medidas para la modernización del Régimen Local* ha incidido notablemente sobre el ámbito de la participación ciudadana. Así, la participación aparece definida en la *Ley de bases*, tanto como un derecho de los vecinos —artículo 18.1, letras a), b) e) y f)— como una institución básica en el funcionamiento de la vida municipal, regulando los aspectos esenciales de las consultas populares locales, de la iniciativa popular en los ayuntamientos y de la participación ciudadana (artículos 69 a 72). No podemos extendernos en el estudio de las instituciones participativas locales²¹. Baste con destacar que la LRBRL exige, en su artículo 70.bis, que todas las Corporaciones municipales aprueben un reglamento orgánico de participación ciudadana.

Por el contrario, en el primer caso —el de los Estatutos de Autonomía— se ha limitado en la mayoría de los casos a la introducción de una cláusula idénti-

²⁰ En otro lugar defendimos la oportunidad de integrar dentro del contenido del derecho de asociación, la participación institucional cuando ésta se realice por medio de asociaciones representativas de intereses. Ya lo ha hecho el Tribunal Constitucional en el caso de la libertad sindical. Véase ANNAÍCK FERNÁNDEZ LE GAL y M.^a REYES PÉREZ ALBERDI: «La participación ciudadana en la elaboración de las disposiciones generales: el artículo 105 a) de la Constitución», *op. cit.*

²¹ Cuestión que ya ha recibido tratamiento monográfico incluso desde la perspectiva constitucional. Pueden consultarse en este sentido los trabajos de ANTONIO IBÁÑEZ MACÍAS: *El derecho constitucional a participar y la participación ciudadana local*, *op. cit.*, y *El referéndum local en España: régimen jurídico*, Universidad de Cádiz, Cádiz, 2005.

ca al artículo 9.2 de la CE²². Sin embargo, los Estatutos de Autonomía recién aprobados incluyen una *Carta de Derechos y Deberes de los ciudadanos de la Comunidad Autónoma*, en la que se regulan fundamentalmente —aunque no de manera exclusiva²³— derechos sociales²⁴, y en las que los derechos de participación aparecen desarrollados de una manera profusa, como veremos en el próximo epígrafe.

Constituye el principal objeto de este trabajo, el estudio de los derechos de participación en los recientes Estatutos reformados, aunque prestando especial consideración al Estatuto de Autonomía para Andalucía, tras su reforma por la *Ley Orgánica 2/2007*, de 19 de marzo, no sólo por nuestra especial vinculación al mismo sino también, porque es en éste en el que las formas participativas alcanzan un mayor reconocimiento.

²² Así, el artículo 9.2.e) del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias, el artículo 5.2 del Estatuto de Autonomía de Cantabria, el artículo 4.2 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, el artículo 6.3 del Estatuto de Autonomía de Extremadura, el artículo 4.2 del Estatuto de Autonomía de Galicia, el artículo 7.4 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, el artículo 9.Dos e) del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia, el artículo 9. Dos e) del País Vasco y el artículo 7.2 del Estatuto de La Rioja.

²³ Sobre el contenido de la *Carta de Derechos* del Estatuto de Autonomía andaluz y su extensión a otras categorías de derechos que no son *sociales* se ha ocupado MANUEL JOSÉ TEROL BECERRA: «Andalucía 2020: El marco normativo», pendiente de publicación por el Centro de Estudios Andaluces (Versión mecanografiada facilitada por el autor).

²⁴ La legitimidad constitucional de estas Cartas de Derechos y Deberes ha sido sin duda una de las cuestiones más polémicas de la aprobación de estos nuevos Estatutos de Autonomía. En contra, se ha pronunciado LUÍS M.^a DíEZ PICAZO: «¿Pueden los Estatutos de Autonomía declarar derechos, deberes y principios?» en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 78, 2006, págs. 63 a 75 e ÍDEM: «De nuevo sobre las declaraciones estatutarias de derechos: repuesta a francisco Caamaño» en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 81, 2007, págs. 63 a 70. A favor, aunque no considerándolo muy adecuado desde el punto de vista técnico jurídico, VÍCTOR FERRERES COMELLA: «Derechos, deberes y principios en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña» en VV.AA.: *Derechos, deberes y principios en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, págs. 9 a 37 y PALOMA BIGLINO CAMPOS: «Los espejismos de la tabla de derechos» en *Ibi*, págs. 39 a 61. A favor, sin condiciones, MARC CARRILLO: «La declaración de derechos en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña: expresión de autogobierno y límite a los poderes públicos» en *Ibi*, págs. 63 a 88 y «Los derechos. Un contenido constitucional de los Estatutos de Autonomía» en *Revista española de Derecho Constitucional*, núm. 80, 2007, págs. 49 a 73 y FRANCISCO CAAMAÑO DOMÍNGUEZ: «Sí pueden: (Declaraciones de derechos y Estatutos de Autonomía)» en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 79, 2007, págs. 33 a 46.

2. SU CONCRECIÓN EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA REFORMADOS RECIENTEMENTE

En puridad, los Estatutos anteriormente vigentes se limitaban a reconocer el objetivo de los poderes públicos autonómicos de promover la participación ciudadana en la vida política, económica, social y cultural a imagen y semejanza de la *cláusula social* del artículo 9.2 de la CE. Sin embargo, la presencia en los nuevos Estatutos de una Carta de Derechos en las que se reconocen una amalgama de situaciones jurídicas subjetivas ha aumentado considerablemente la regulación de las formas de participación. Mucho más cuando, como dijimos en el primer epígrafe, las nuevas formas de participación se vinculan netamente a la definición del Estado como social. Y no podemos olvidar que, aunque no sólo reconocen derechos de este tipo, la inmensa mayoría de ellos son de naturaleza social, imponiendo así un compromiso prestacional a la actuación de los poderes públicos autonómicos.

En los nuevos Estatutos, la participación es también un *principio* u *objetivo* que debe regir la actuación de los poderes públicos de la Comunidad Autónoma a la imagen del artículo 9.2 de la CE²⁵.

Pero sobre todo, es un *derecho subjetivo* que integra el contenido de las Declaraciones de Derechos. Aunque, en este caso, distinguen netamente entre las formas de la *Democracia política*: las formas de la democracia directa y representativa (consultas populares, iniciativa legislativa popular, sufragio activo y pasivo) y el derecho de petición y las de la *Democracia participativa*. Entre ellos, el de Castilla y León²⁶ (en adelante, EACyL) y el de las Islas Baleares²⁷ (en adelante, EAIB) los aglutinan bajo el epígrafe derechos sociales mientras que en el aragonés²⁸ y valenciano²⁹ en adelante, EACV) aparece dispersos a lo largo de la Declaración de Derechos.

Así, el EACyL regula en el artículo 11 los derechos de participación política y en el artículo 13, como derechos sociales, los derechos de participación de de-

²⁵ Véase el artículo 8.2 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, artículo 20.a. del Estatuto de Autonomía de Aragón, 15.1 del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares, 4.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña y 9.4 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.

²⁶ *Ley Orgánica 14/2007*, de 30 de noviembre, *de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León*.

²⁷ *Ley Orgánica 1/2007*, de 28 de febrero, *de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears*.

²⁸ *Ley Orgánica 5/2007*, de 20 de abril, *de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón*.

²⁹ *Ley Orgánica 1/2006*, de 10 de abril, *de reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana*.

terminados colectivos: personas mayores (apartado 5.º), en situación de dependencia (apartado 7.º) o discapacitados (apartado 8.º).

El EAIB, por su parte, reconoce en el artículo 15.2 los derechos de participación política mientras que en los artículos 16 y 19 se recogen, entre los derechos sociales que deberán ser desarrollados por la Carta de Derechos Sociales aprobada por el Parlamento balear, los derechos de participación de las personas dependientes y de la juventud. Su eficacia queda así diferida a la aprobación de esta Carta.

Igual ocurre con el EACV, que en sus artículos 10.3 y 13.1 establece también que una ley de las Cortes Valencianas elaborará una Carta de Derechos Sociales, entre los cuales debe encontrarse la participación de la juventud y de las personas con discapacidad.

En el Estatuto de Autonomía aragonés (en adelante EAAr) los derechos de participación política se encuentran recogidos en el artículo 15, mientras que los artículos 17, 25 y 29 se refieren a la participación de determinados colectivos: consumidores y usuarios, personas con discapacidad e inmigrantes, respectivamente.

Por último, el Estatuto de Autonomía de Cataluña³⁰ (en adelante, EACat) se refiere en el artículo 29 a los derechos de participación política y en el 25 a las formas de participación en el ámbito laboral.

En otros casos, la dimensión subjetiva de la participación se complementa con una vertiente objetiva, definiéndose como *principios rectores* que han de garantizar los poderes públicos en la implementación de sus políticas públicas y cuya mayor o menor extensión depende del su posterior desarrollo. Es lo que ocurre con el artículo 16.24.^a del EACyL que establece el fomento de la participación social y del asociacionismo como un principio rector. Igualmente, el EACat define como principios rectores de la actuación de los poderes públicos autonómicos la promoción de la participación de los grupos y asociaciones de mujeres en la elaboración y evolución de las políticas de género (artículo 41), deben fomentar la participación (artículo 43), la promoción e impulso de la participación de las familias en la educación de sus hijos (artículo 44) y en el ámbito socioeconómico, mediante la promoción de la participación en las empresas y el diálogo y la concertación sociales por medio de los representantes de los trabajadores y empresarios (artículo 45)

Como puede verse, al margen de la participación política, se trata en casi todos los casos de llamadas a determinados colectivos que se encuentran en una si-

³⁰ Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

tuación de marginación —de alienación en la literatura de la época en el que surgen estas instituciones participativas— para que participen en las decisiones de los poderes públicos que le afecten y que pueden englobarse dentro de las categorías de la participación administrativa.

3. UN MODELO PARADIGMÁTICO: EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA PARA ANDALUCÍA

Si, como anunciamos desde el comienzo, los nuevos Estatutos reflejan una visión participativa de la sociedad que impregna el contenido de las relaciones entre individuos y grupos con los poderes públicos y entre sí a las que prestan atención, en el EAAAnd esto se demuestra incluso de manera más evidente. Tal es así, que el la participación se plantea como uno de los objetivos básicos de la Comunidad Autónoma en el artículo 10 del título Preliminar. Se proclaman en éste artículo, los tres pilares básicos que estructuran el programa político del Estatuto y que van a dirigir la actuación de los poderes públicos del Estatuto: a) la igualdad material; b) la paridad entre hombres y mujeres, y c) la *Democracia participativa*.

Este precepto reproduce de forma prácticamente literal el enunciado de la llamada *cláusula social* o *de transformación* recogida en el artículo 9.2 de la CE en su primer apartado³¹, añadiendo que para conseguir esa libertad e igualdad efectivas que el precepto proclama podrán adoptarse todas las medidas de acción positiva que resulten necesarias (igualdad material y *Democracia participativa*). Seguidamente, enuncia otro de los principios que impregnan también todo el contenido del Estatuto de Autonomía, el de la democracia paritaria o lo que es lo mismo, la igualdad efectiva entre hombres y mujeres —y que ya venía siendo generalizada en las políticas públicas de nuestra Comunidad Autónoma, resuelta a implantar la paridad entre hombres y mujeres en el ámbito institucional y de la Administración autonómica, y que ya había tenido traducción normativa reciente en las *Leyes 4/2005*, de 8 de abril, *del Consejo Consultivo de Andalucía* (artículo 6) y *6/2006*, de 24 de octubre, *de Gobierno de la Comunidad Autónoma*

³¹ Artículo 10.1 EEAnd. «La Comunidad Autónoma de Andalucía promoverá las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; removerá los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y *fomentará la calidad de la democracia facilitando* la participación de todos los andaluces en la vida política, económica, cultural y social. A tales efectos, adoptará todas las medidas de acción positiva que resulten necesarias».

andaluza— lo que no es, sino un caso particular del primer apartado. Para terminar diciendo, que para conseguirlo, la Comunidad Autónoma ejercerá sus poderes con una serie de objetivos básicos entre los cuales, con ordinal 19.º, se encuentra el de «la participación ciudadana en la elaboración, prestación y evaluación de las políticas públicas así como la participación individual y asociada en los ámbitos cívico, social, cultural, económico y político, en aras de una sociedad democrática avanzada». Tanto la estructura como la redacción de este artículo son manifiestamente mejorables.

De esta declaración de intenciones se deduce que la implementación de la cláusula del Estado social es un elemento nuclear del contenido estatutario. Sin embargo, esto se ha materializado no sólo en la fijación de una serie de objetivos generales —como ocurría en el anterior Estatuto— sino también en la proyección de los mismos en una Carta de Derechos de los ciudadanos, en donde se recogen principalmente derechos de contenido social, y también en la atribución a la Comunidad Autónoma de las competencias necesarias para alcanzar esos objetivos y derechos de los ciudadanos.

Entre esos derechos del Título I, sobresalen los de participación. No en vano hemos dicho que la *Democracia participativa* es uno de los pilares que estructuran la nueva Norma Estatutaria. Sin embargo, en la Carta los derechos, en general, y los derechos de participación, en particular, se recogen normas de muy diversa estructura y naturaleza, de las que se deriva una diferente eficacia jurídica. Así, en el Capítulo II se reconocen derechos y deberes con un contenido subjetivo propio y directamente accionables ante los tribunales mientras que en el Capítulo III se regulan principios rectores, informadores de la actuación de los poderes públicos y necesitados de desarrollo legislativo para su alegación ante los tribunales³². Entre los derechos del Capítulo II, se reconocen además de los tradicionales derechos de participación política (artículo 30), las formas principales de la *Democracia participativa*: la participación en el trabajo (artículo 26), la participación de consumidores y usuarios (artículo 27) y la participación en la *buena administración* (artículo 31).

Además, la participación adquiere la connotación de obligación jurídica en un campo muy restringido de la Administración electoral (artículo 36). No es

³² Aunque como viene advirtiendo la doctrina, en muchos casos lo que se definen en los nuevos Estatutos como derechos no dejan de ser sino meros principios, es decir, mandatos de optimización dirigidos a los poderes públicos para que consigan determinados fines, sin un contenido estatutario propio y necesitados, por tanto, de un desarrollo legislativo. En nada se diferencian de los principios del Capítulo III. Véase, VÍCTOR FERRERES COMELLA: «Derechos, deberes y principios en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña», *op. cit.*, pág. 33.

que el Estatuto instaure un sistema de voto obligatorio. Lo cual, chocaría claramente con la definición del sufragio que efectúa nuestra Norma Fundamental y con la reserva material a la ley orgánica de régimen electoral general³³. Más limitadamente, el artículo establece el deber de cumplir las obligaciones necesarias de la participación de los ciudadanos en la Administración electoral, y remite a la legislación su desarrollo.

Por último, en el artículo 37 se establecen, entre los principios rectores de las políticas públicas, algunos de contenido participativo.

A continuación, pasamos a estudiar cada una de las formas de participación que han conseguido reconocimiento estatutario. Partimos para ello de la distinción entre derechos de participación política y nuevos derechos de participación o derechos de la *Democracia participativa*.

3.1. Los derechos de participación política en el Estatuto de Autonomía para Andalucía

El artículo 30 del EAAAnd reitera el artículo 23 de la CE. En él, se dice que los andaluces —definidos en el artículo 5 como los ciudadanos españoles que tienen su vecindad administrativa en cualquier municipio andaluz así como los españoles residentes en el extranjero que hubiesen tenido última vecindad administrativa en Andalucía y sus descendientes— tienen derecho a participar en condiciones de igualdad en los asuntos públicos de Andalucía, en los términos que establezcan la Constitución, el Estatuto y las leyes.

Seguidamente, pasa a definir las facultades que integrarían el contenido de este derecho. Pero al hacerlo, se aparta notablemente del concepto de participación política que maneja el Tribunal Constitucional.

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

En este primer apartado, no hay nada que objetar. Se refiere al sufragio activo y pasivo. Derechos cuyo desarrollo se encuentra en la LOREG, limitándose el Estatuto de Autonomía a reiterar, en la regulación del Parlamento andaluz, los tradicionales principios del sufragio: universal, igual, libre, secreto y directo

³³ Pues, pese a ser aprobado por Ley Orgánica, el Estatuto de Autonomía no cubre las reservas de ley orgánica específicas. En igual sentido, JOSEP MARIA CASTELLÀ ANDREU: «Hacia una protección 'multinivel' de los derechos en España. El reconocimiento de derechos en los Estatutos de Autonomías de las Comunidades Autónomas» en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 120, 2007, págs. 723 a 741, concretamente pág. 737.

(artículo 101) y a regular los aspectos esenciales de su ejercicio que desarrollará la ley electoral andaluza (artículos 104 y 105). Una ley que requerirá ser aprobada por una mayoría cualificada y que, en consonancia con la reciente reforma de la LOREG, exige criterios de igualdad de género para la confección de las listas electorales. Cuestión distinta, es si esta medida supone una vulneración del contenido esencial del derecho de asociación, por afectar al derecho de autoorganización de las asociaciones políticas. Algo que la doctrina mayoritaria rechaza³⁴ y a lo que el Tribunal Constitucional ha tardado en dar respuesta³⁵, pero que ya se encontraba vigente en la legislación electoral andaluza desde la modifica-

³⁴ Este tema excede el comentario de los derechos de participación estatutaria y ha recibido ya tratamiento monográfico. Véase, entre otros, BLANCA RODRÍGUEZ RUIZ y RUTH RUBIO MARÍN: «De paridad, igualdad y representación en el Estado democrático» en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 81, 2007, págs. 115 a 159; MARÍA LUZ MARTÍNEZ ALARCÓN: *Cuota electoral de mujeres y Derecho Constitucional*, Congreso de los Diputados-Senado, 2006; RAFAEL NARANJO DE LA CRUZ: «Fomento de la participación política de la mujer y régimen constitucional de los partidos políticos» en *Revista de Derecho Político*, núm. 63, 2005, págs. 147 a 176; PALOMA BILGILINO CAMPOS: «Acercas de la constitucionalidad de las leyes electorales paritarias» en M.ª LUISA BALAGUER CALLEJÓN (ed.): *XXV aniversario de la Constitución española: propuestas de reformas*, CEDMA, 2004, págs., 359 a 370; OCTAVIO SALAZAR BENÍTEZ: *Las cuotas electorales femeninas: una exigencia del principio de igualdad sustancial*, Universidad de Córdoba, 2001 y ELVIRO ARANDA ÁLVAREZ: *Cuota de mujeres y régimen electoral*, Dykinson, Madrid, 2001.

³⁵ No ha recibido todavía respuesta la impugnación de 62 diputados del Partido Popular a la ley electoral castellano-manchega 11/2002. Tampoco, los recursos de inconstitucionalidad núm. 5536-2002, interpuestos contra el artículo 16.4 de la ley electoral de las Islas Baleares en la redacción dada por la ley balear 6/2002 y núm. 5537-2002, contra el artículo 1 de la ley electoral 11/2002 de Castilla la Mancha, por el Presidente del Gobierno tras el desistimiento del recurrente tras la victoria electoral del PSOE (AATC 359/2006, de 10 de octubre y 331/2006, de 26 de septiembre, respectivamente). Ni los más recientes contra las leyes electorales vasca y andaluza. Y en la solución a los recursos de amparo electoral interpuestos en aplicación de la reciente reforma de la LOREG en la que se incluyen medidas de paridad electoral mediante las SSTC 97/2007, 98/2007, 99/2007, 100/2007, 101/2007, 102/2007, 103/2007, 105/4/2007, 105/2007, 106/2007, 107/2007, 108/2007, 109/2007, 111/2007, 113/2007, 114/2007, 115/2007 y 127/2007, no se pronunció sobre la constitucionalidad de la medida, sino sobre la necesidad de conceder un plazo para la subsanación de los defectos formales en los que incurrieran las listas que no tenían una composición paritaria. Sin embargo, el pasado 29 de enero de 2008 el Tribunal Constitucional ha declarado la constitucionalidad de la modificación introducida en la *Ley Orgánica 5/1985*, de 19 de junio, de *Régimen Electoral General* por la *Ley Orgánica 3/2007*, de 22 de marzo, para la *Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres* en cuya virtud se exige que en las listas electorales ninguno de los sexos tenga una presencia inferior al 40 por 100, la base de su argumentación no puede ser otra que el propio artículo 9.2 de la CE, como una medida promotora de la igualdad efectiva, compensatoria de desigualdades de hecho que no afecta, en la lógica del Tribunal, ni al derecho de igualdad en el acceso de los cargos públicos representativos *ex* artículo 23.2 de la CE ni al principio de autoorganización de los partidos políticos *ex* artículo 22 de la CE.

ción de la *Ley 1/1986*, de 2 de enero, *Electoral de Andalucía* efectuada por la *Ley del 5/2005*, de 8 de abril que exige la alternancia de candidatos de cada sexo en las listas de las candidaturas electorales.

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

La primera de las facultades no nos plantea ningún problema. El Tribunal Constitucional ha incluido en sus decisiones la iniciativa legislativa popular como forma de participación directa en los asuntos públicos y se ha pronunciado sobre ella tanto cuando se ha ejercitado ante el Congreso de los Diputados³⁶ como ante los Parlamentos de las Comunidades Autónomas³⁷. Hacen referencia a ella, el artículo 111.2 del EEAnd, para remitir su regulación a una ley del Parlamento de Andalucía. Esta ley es la *Ley 5/1988*, de 17 de octubre, *sobre iniciativa legislativa popular y de los Ayuntamientos*.

Otra opinión nos merece, sin embargo, el derecho a participar en la elaboración de las leyes por medio de entidades asociativas —que se trata de manera más extensa en el artículo 113 del EEAnd— pues va en contra de la propia naturaleza de los derechos de participación política tal y como tiene reconocido el Tribunal Constitucional. Como es bien conocido, el Tribunal Constitucional ha dicho de manera reiterada que el derecho de participación política se encuentra reconocido *uti cives*, o lo que es lo mismo, que únicamente tiene como destinatarios a los ciudadanos y no a otros entes o sujetos, como los partidos políticos, los sindicatos u otro tipo de asociaciones³⁸. Es un derecho que se ejercita bien por los ciudadanos directamente o por medio de sus representantes que han sido elegidos por elecciones periódicas por medio de sufragio universal³⁹, pero no por medio de otro tipo de organizaciones y asociaciones representativas de intereses sectoriales o concretos. Se trata de una de las formas de la *Democracia participativa* y no política.

c) El derecho a promover la convocatoria de consultas populares por la Junta de Andalucía o por los Ayuntamientos, en los términos que establezcan las leyes.

Y decimos más, también el derecho a participar mediante el sufragio en esas consultas populares integra esta forma de participación directa. Y no sabemos

³⁶ AATC 26/1985, 592/1985 y 140/1992 y la STC 304/1996.

³⁷ SSTC 76/1994 (País Vasco) y AATC 428/1989 (Castilla-La Mancha)

³⁸ SSTC 53/1982, 5/1983 y 23/1983.

³⁹ Por todas, STC 51/1984.

por qué no se menciona en el precepto. Estas modalidades de referéndum —autonómica y local— deberán ser reguladas por una ley autonómica (artículo 111.3 del EEAnd) y necesitan de autorización del Estado (artículo 149.1.32.^a CE). Actualmente, la regulación de esta materia se encuentra en la *Ley 2/2001, de 3 de mayo, sobre consultas populares municipales* en la que, de acuerdo con las competencias que otorgaba entonces el Estatuto, no se prevé la consulta autonómica⁴⁰. Deberá, entonces, reformarse la regulación para desarrollar las nuevas previsiones estatutarias. Y ello nos suscita algunas dudas.

¿Qué formas de referéndum pueden regular las Comunidades Autónomas? ¿Deben ceñirse a las previstas en la Norma fundamental o pueden crear nuevas formas? La cuestión no es baladí y no ha recibido tratamiento unánime por la doctrina ni por la legislación.

Si optamos por la primera de las opciones, que es la que defiende JOSÉ LUIS LÓPEZ GONZÁLEZ⁴¹, debería ceñirse al referéndum de reforma del Estatuto de autonomía (artículo 152.2 de la CE), el único de los previstos en la Norma fundamental con ámbito autonómico que no tiene carácter transitorio⁴² y, además, constreñirse a la regulación de la *Ley Orgánica 2/1980*, de 18 de enero, *reguladora de las Modalidades del referéndum* (en adelante, LOMR) por mandato explícito del artículo 92 de la CE. Por tanto, para los defensores de esta postura cualquier modalidad referendaria creada al margen de las previsiones de la Constitución y de la LOMR, salvo el referéndum municipal que encuentra su justificación en el artículo 149.1.32.^a de la CE —en el que se reserva al Estado la competencia para autorizar el referéndum— y en la Disposición Adicional de la LOMR. No tendría cabida la previsión estatutaria de ninguna categoría de referéndum autonómico y el precepto que comentamos sería abiertamente inconstitucional.

Otros, por el contrario, se manifestaron ya tempranamente por la constitucionalidad de un referéndum de ámbito y competencia autonómicos⁴³. No

⁴⁰ Un útil comentario en torno a esta ley puede encontrarse en JOSÉ LUIS RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ: «Una primera aproximación a la Ley de regulación de las consultas populares locales en Andalucía 2/2001, de 3 de mayo» en *Revista de Estudios de la Administración Local*, núms. 286-287, 2001, págs. 457 a 493.

⁴¹ JOSÉ LUIS LÓPEZ GONZÁLEZ: *El referéndum en el sistema español de participación política*, Universidad Politécnica de Valencia, Valencia, 2005, págs. 33 a 37 y 61 a 80.

⁴² A diferencia de lo que ocurre con los referenda de ratificación del proceso autonómico *ex* artículo 151.1 de la CE y de aprobación de los Estatutos de Autonomía *ex* artículo 151.2 de la CE.

⁴³ Por ejemplo, LUIS AGUIAR DE LUQUE: «La Ley Orgánica de Referéndum. Un Comentario» en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 58, 1980, págs. 167 a 173, concretamente en pág. 168.

obstante, entre ellos los hay que como PÉREZ SOLA⁴⁴, basándose en un interpretación literal de los títulos competenciales en materia de referéndum⁴⁵, consideran que la regulación autonómica debe respetar la regulación de la LOMR. ¿Implicaría ello que las Comunidades Autónomas sólo podrían establecer modalidades de referéndum previstas en la Constitución y desarrolladas en la LOMR y compatibles con su marco de referencia? Una respuesta afirmativa a esta pregunta conllevaría necesariamente que las Comunidades Autónomas únicamente tuvieran la posibilidad de crear un referéndum de carácter consultivo a semejanza del previsto en el artículo 92 de la Norma Fundamental, excluyendo toda posibilidad de *referenda* de carácter legislativo.

Mientras que otros, entre los que nos encontramos⁴⁶, defienden que las Comunidades Autónomas en uso de sus facultad de regulación de sus instituciones propias (*ex* artículo 148.1.1.^a de la CE) puede crear las formas de consulta popular que considere oportunas dentro de su ámbito de competencias y dotarlas de una regulación propia al margen de la LOMR, a salvo claro está del régimen de autorización. Esta es la tesis que ha acogido el EACat— que en su artículo 122 establece «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.^a de la CE».

Sin embargo, el EAAnd pese a que reproduce exactamente los términos de este artículo del EACat transcrito, excepciona al referéndum y remite en su artí-

⁴⁴ NICOLÁS PÉREZ SOLA: *La regulación constitucional del referéndum*, Universidad de Jaén, Jaén, 1994,

⁴⁵ Por ejemplo, los Estatutos de Autonomía del Principado de Asturias (artículo 11.11.^a), de las Islas Baleares 31.10.^a, de Canarias (artículo 32.5.^a), de Castilla y León (artículo 34.12.^a), de Extremadura (artículo 8.12.^a), de Murcia (artículo 11. Ocho) y de La Rioja (artículo 9.7.^o) y Andalucía (artículo 78 y 111). También los Estatuto de Autonomía que únicamente reconocen la competencia autonómica para el desarrollo legislativo de las consultas populares locales, como la Comunidad Valenciana (artículo 50.8 del EACV) establecen que la regulación autonómica se realizará de conformidad con «las leyes a que se refiere el apartado 3 del artículo 92 (...)» en contra de lo dispuesto en la Disposición Adicional citada en el texto principal.

⁴⁶ Véase ANTONIO GUTIÉRREZ LLAMAS: *Los procedimientos de reforma de los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas*, Civitas, Madrid, pág. 60 y LUÍS AGUIAR DE LUQUE: «Democracia directa e instituciones de democracia directa en el ordenamiento constitucional» en AA. VV: *La experiencia constitucional (1978-2000)*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000, págs. 67 a 96.

culo 117.4 a la legislación del Estado la convocatoria de consultas populares. Igualmente, el artículo 71.15.^a del EACyL, sigue manteniendo la referencia a la LOMR.

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

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

La indeterminación de este precepto y su originalidad no nos permiten relacionarlo con ninguno de los contenidos que definen el derecho de participación política. Por eso hemos buscado su origen en los debates parlamentarios para intentar interpretar su sentido.

De manera intuitiva podemos colegir que se refiere a la participación de los ciudadanos en la programación de las políticas públicas y de la mención a los mecanismos de información, comunicación y recepción de propuestas parece remitirnos a los mecanismos de participación administrativa. Esta intuición se confirma cuando se acude a la tramitación parlamentaria del Estatuto. Este apartado tiene su origen en una enmienda, la número 455, que presentó el Grupo Parlamentario de Izquierda Unida en el Parlamento de Andalucía por la que se proponía introducir un artículo 30 bis, en el que se reconociese el derecho de los ciudadanos a participar en las políticas públicas mediante su diseño, planificación, determinación y la gestión de los espacios públicos. Y se justifica por sus proponentes en la necesidad de «ampliar la democracia representativa en una *Democracia participativa*»⁴⁷. Esta enmienda no generó ninguna discusión en la Asamblea Andaluza y no se incluyó en el texto definitivo de la *Proposición de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía*, aprobada en el Pleno de 2 de mayo de 2006 y que se presentó al Congreso de los Diputados⁴⁸.

En el Congreso, Izquierda Unida vuelve a reiterar su enmienda, esta vez con el número 14⁴⁹, y que va a ser incluida en el Dictamen de la Comisión como una enmienda transaccional y con la redacción que parece en el texto definitivo

⁴⁷ Véase *Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía*, núm. 429, de 31 de marzo de 2006, pág. 23.153.

⁴⁸ Véase *Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía*, núm. 430, de 4 de mayo de 2006, pág. 24.260.

⁴⁹ Véase *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, Serie B, núm. 246-5, 13 de septiembre de 2006, pág. 59.

del EAAnd, sin que del debate de la Comisión puedan extraerse mejores conclusiones⁵⁰.

En resumidas cuentas, esta letra alude a la participación ciudadana en la definición de las políticas públicas y como tal no entendemos por qué no se ha incluido mejor entre los derechos a la buena administración *ex* artículo 31 del EAAnd⁵¹.

Es más, nos planteamos si el EAAnd puede redefinir el contenido de las facultades del derecho de participación política o si, por el contrario, a lo sumo sólo podría reiterar el contenido constitucionalmente declarado del derecho. Necesariamente debemos decantarnos por la segunda afirmación. Porque la definición de las facultades que integran el contenido de los derechos fundamentales forma parte el concepto de desarrollo de los derechos fundamentales⁵² y, por consiguiente, requiere de una ley orgánica en sentido material para su desarrollo. No cubriendo, a nuestro juicio, el Estatuto de Autonomía esta reserva.

3.2. *Los derechos de la Democracia participativa en el Estatuto de Autonomía para Andalucía*

La *Democracia participativa*, como hemos expuesto más arriba, se encuentra constituida por distintas formas de participación que parten de una faceta o dimensión concreta del hombre, integrado en grupos, y que tiene por objeto la defensa de intereses concretos, mientras que la *Democracia política*, tiene por sujeto al ciudadano, que concurre a la formación de la voluntad general como concreción del interés general. La participación política viene definida por su vincula-

⁵⁰ Véase *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, Serie B, núm. 246-7, 30 de octubre de 2006, pág. 256.

⁵¹ El artículo 31 del EAAnd se titula «Derechos a la buena administración» y contiene una serie de derechos de los ciudadanos frente a la Administración pública que desarrollará la ley y que comprenderá en todo caso: el derecho a participar *plenamente* en las decisiones que les afecten, el derecho a obtener una información veraz de las mismas, el derecho a que sus asuntos se traten de manera objetiva e imparcial y sean resueltos en un plazo razonable y el derecho a acceder a los archivos y registros de las instituciones, corporaciones, órganos y organismos públicos de Andalucía.

⁵² SSTC 6/1982, Fundamento jurídico 6.º; 67/1985, Fundamento jurídico 3.º C); 98/1985, Fundamento jurídico 17.º; 140/1986, Fundamento jurídico 5.º; 160/1986, Fundamento jurídico 4.º; 160/1987, de 27 de octubre, Fundamento jurídico 2.º; 161/1987, Fundamento jurídico 2.º; 57/1989, Fundamento jurídico 2.º c); 132/1989, Fundamento jurídico 16.º; 101/1991, Fundamento jurídico 2.º; 142/1993, Fundamento jurídico 2.º; 127/1994, 88/1995, Fundamento jurídico 4.º; 173/1998, Fundamento jurídico 7.º y 292/2002, Fundamento jurídico 10.º, entre otras muchas

ción al concepto de soberanía. Así lo ha reconocido de forma expresa el Tribunal Constitucional en la STC 119/1995 definir el ámbito de la participación progetible mediante el amparo *ex* artículo 23 de la CE, permítasenos la larga cita:

«Es evidente que este entendimiento de la participación a que se refiere el artículo 23.1 CE no agota las manifestaciones del fenómeno participativo que tanta importancia ha tenido y sigue teniendo en las democracias actuales y al que fue especialmente sensible nuestro constituyente. De hecho, el Texto constitucional es rico en este tipo de manifestaciones. En unos casos, se contiene un mandato de carácter general a los poderes constituidos para que promuevan la participación en distintos ámbitos: así, el artículo 9.2 CE contiene un mandato a los poderes públicos para que faciliten «la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social», y el artículo 48 establece la obligación de los poderes públicos de promover las condiciones para la participación de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural. En otros casos, el constituyente ha previsto formas de participación en ámbitos concretos algunas de las cuales se convierten en verdaderos derechos subjetivos, bien *ex Constitutione*, bien como consecuencia del posterior desarrollo por parte del legislador; es el caso del artículo 27, que en sus apartados 5 y 7 (...); del artículo 105, (...) [apartado a)], y (...) [apartado c)]; del artículo 125, (...) y del artículo 129, (...). Diversas fórmulas de participación —bien directamente, bien a través de órganos establecidos al efecto— se recogen también en los artículos 51, 52 y 131.2 de la Constitución. Se trata, como es fácil apreciar, de formas de participación que difieren no sólo en cuanto a su justificación u origen, sino también respecto de su eficacia jurídica que, por otra parte, dependerá en la mayoría de los casos de lo que disponga el legislador (...). No puede aceptarse, sin embargo, que sean manifestaciones del derecho de participación que garantiza el artículo 23.1 de la Constitución, pues no sólo se hallan contempladas en preceptos diferentes de la Constitución, sino que tales preceptos obedecen a manifestaciones de una ratio bien distinta: en el artículo 23.1 CE se trata de las modalidades —representativa y directa— de lo que en el mundo occidental se conoce por *democracia política*, forma de participación inorgánica que expresa la voluntad general, mientras que en los restantes preceptos a que se ha hecho alusión —si se exceptúa el jurado, cuya naturaleza no procede abordar aquí— se da entrada a correctivos particularistas de distinto orden (...). Se trata de manifestaciones que no son propiamente encuadrables ni en las formas de democracia representativa ni en las de democracia directa, incardinándose más bien en un *tertium genus* que se ha denominado *democracia participativa*⁵³.

⁵³ STC 119/1995, de 17 de julio

Según JUAN JOSÉ JIMÉNEZ-RICO y MANUEL CONTRERAS, estos derechos sólo puede entenderse atendiendo a dos elementos extrajurídicos: de un lado, una determinada forma de entender los derechos fundamentales que ellos denominan como «concepción conflictual dinámica»; de otro, las circunstancias vividas en el mundo occidental durante los años sesenta⁵⁴.

En efecto, los movimientos reivindicativos del sesenta y ocho demostraron el descontento de numerosos sectores sociales ante una sociedad que les era ajena y de la cual no querían formar parte. Su ilusión era cambiar el orden dado, lo que les llevó a unirse a los trabajadores en sus reivindicaciones, demandando todos una sociedad participativa que contara con ello en la organización de aquellos ámbitos que más directamente les tocaban: las escuelas y universidades, la empresa y sus relaciones con una administración que siguiendo el modelo de dominación burocrática descrito por Weber, tomaba sus decisiones de espaldas a los ciudadanos. Esta realidad conflictual es tomada en cuenta por algunos textos constitucionales que recogen de forma extensa tanto el fenómeno del pluralismo (y por tanto de la incorporación de los grupos en la norma constitucional) como la organización de una sociedad más participativa. Y de ahí se ha trasladado a los Estatutos.

Las formas de la *Democracia participativa*, en la terminología de la época, suponen la participación ciudadana en aquellos sectores más importantes de su vida para superar la sensación de *alienación* derivada de su consideración meramente instrumental. Por eso los ámbitos esenciales de la participación son, como vimos, el laboral y la Administración.

Estas consideraciones son plenamente trasladables al EAAAnd, donde las formas de participación que exceden del ámbito político acogidas pueden trasladarse a una de estas dos categorías. O incluso en las dos, como veremos seguidamente.

Así, el artículo 26, como uno de los derechos relacionados con el trabajo, reconoce el derecho de participación institucional de los sindicatos y asociaciones empresariales más representativas de la Comunidad Autónoma. Este derecho se desarrolla en otros preceptos del Estatuto de Autonomía. Principalmente, en el artículo 132, en el que regula el Consejo económico y social, una forma de participación administrativa orgánica en el ámbito socioeconómico que ha sido objeto de regulación por la *Ley 5/1997*, de 26 de noviembre, *del Consejo Económico y Social de Andalucía*. El Tribunal Constitucional tiene sentado en una

⁵⁴ *Cifra* JUAN JOSÉ RUIZ-RICO y MANUEL CONTRERAS: «Artículo 48. Participación de la juventud» en OSCAR ALZAGA VILLAAMIL (director): *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Tomo IV (artículos 39 a 45), EDERSA, 1996, pág. 343 y ss. La cita está tomada de la página 348.

doctrina consolidada que la participación institucional integra el contenido del derecho a la libertad sindical y, en consecuencia, puede ser defendido en amparo⁵⁵. Otros artículos en los que se menciona la participación de los trabajadores en la empresa son el artículo 163 y el artículo 170. En el primero se establece la obligación de los poderes públicos de promover las formas de la economía social. Y en el segundo, se establece la obligación para los poderes públicos de promover la participación de los trabajadores en la empresa.

El artículo 27 del EAAAnd remite a la ley, dentro de los derechos de los consumidores y usuarios de bienes y servicios, la regulación de los mecanismos de participación de los mismos.

Por último, el artículo 31 establece como contenido del derecho a la buena administración, el derecho a participar plenamente en las decisiones que les afecten. Derecho que se concreta en el artículo 134 en el que remite a la ley la regulación de la participación de los ciudadanos, ya sea directamente ya por medio de sus asociaciones y organizaciones representativas de intereses, en los procedimientos administrativos y la elaboración de disposiciones que les puedan afectar y que ha sido regulado por el artículo 5 de la *Ley 9/2007*, de 22 de octubre, *de la Administración de la Junta de Andalucía*.

Para dar efectividad a estos derechos, el Capítulo III establece tres principios rectores de la actuación de los poderes públicos: el fomento de la participación de las personas mayores (artículo 37.1. 3.^a) y de los jóvenes (artículo 37.1.8.^a) y el fomento del asociacionismo (artículo 37.1.19.^a). Pues, sin asociaciones fuertes, que estructuren el pluralismo social, e independientes del poder político difícilmente puede hablarse de una sociedad democrática y participativa.

A modo de conclusión, podemos afirmar que en todos los Estatutos de Autonomía que se han reformado en estos dos últimos años: valenciano, catalán, andaluz, balear, aragonés y castellanoleonés se reproduce acaso con mayor intensidad que en los que sustituyen una visión participativa de la sociedad, consintándose con ello la tesis principal de nuestro estudio: la estrecha y creciente trabazón entre el desarrollo de las instituciones participativas y los fenómenos de descentralización política.

Title

PARTICIPATION RIGHTS IN THE AUTONOMOUS GOVERNMENT STATUTES RECENTLY REFORMED. (Focus on the Andalusian Autonomous Government Statute)

⁵⁵ Véase entre otras muchas las SSTC 39/1986 y 184/1987.

Summary

1. Participation Rights in a context of political decentralization. 2. Its implementation in the Autonomous Government Statutes recently reformed. 3. A paradigmatic sample: The Andalusian Autonomous Government Statute. 3.1. Political Participation Rights in the Andalusian Autonomous Government Statute. 3.2. Participatory Democracy Rights in the Andalusian Autonomous Government Statute.

Resumen

Los fenómenos de descentralización política ofrecen un marco más adecuado a las instituciones participativas, por cuanto, mientras más cercano es el ámbito decisión en el que los ciudadanos participan mejor se cumplen sus funciones de legitimación y de control de la actuación de los poderes públicos. Esta constatación se muestra de manera evidente en los nuevos Estatutos de Autonomía, que incorporan en sus *Cartas de Derechos* un profuso desarrollo de los derechos de participación que no se limita a los tradicionales derechos de participación política, sino que se extiende a todas las relaciones entre individuos, grupos, ciudadanos y poderes públicos a las que esta norma presta atención. Constituye el principal objeto de este trabajo, el estudio de los derechos de participación en los recientes Estatutos reformados, aunque prestando especial consideración al Estatuto de Autonomía para Andalucía, tras su reforma por la *Ley Orgánica 2/2007*, de 19 de marzo, porque es en éste en el que las formas participativas alcanzan un mayor reconocimiento.

Abstract

The different political decentralization phenomena offer a more appropriate frame to the participatory institutions since the closest the decision scope in which citizens take part is, the better its legitimating and public powers control functions are fulfilled. This is clearly proved in the new Self-Government Statutes since they include in their Bills of Rights a profuse development of these participation rights which is not restricted to the traditional political participation rights but it is extended to all relations between individuals, groups, and citizens and the public powers to which this regulation refers. This work focuses mainly on the study and analysis of participation rights in the Spanish autonomous government statutes which have been recently reformed though we pay special attention to the Andalusian one after its reforms by the Organic Law 2/2007 March 19th because it is this one in which the participatory reforms reach higher recognition.

Palabras clave

Descentralización política.
Cartas de Derechos y Deberes autonómicas
Dimensión objetiva y subjetiva de los derechos.
Derechos de participación política.
Democracia participativa.

Key words

Political decentralization
Self-governments' Bill of Rights
Rights objective and subjective Dimensions.
Political participation Rights
Participatory Democracy.