

INFORME SSPI00031/16-Dr ANTEPROYECTO DE LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE ANDALUCÍA.

Remitido por la Ilma. Sra. Secretaria General Técnica de la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales el anteproyecto de ley referenciado, para la emisión del informe preceptivo que contempla el artículo 78.2.a) del Reglamento de Organización y Funciones del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía y del Cuerpo de Letrados de la Junta de Andalucía, aprobado por Decreto 450/2000, de 26 de diciembre, se formulan las siguientes

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA. El presente informe vendría referido al Anteproyecto de Ley de Participación Ciudadana de Andalucía.

Dicho Anteproyecto constaría de 78 artículos divididos en seis Títulos, tres Disposiciones Adicionales, una Disposición Derogatoria y tres Disposiciones Finales. Estructura que resultaría adecuada a su contenido.

SEGUNDA. Debemos comenzar exponiendo el fundamento competencial del proyecto de ley que se somete a nuestro informe. En tal sentido serían fundamentalmente dos los títulos competenciales que sirven de fundamento al proyecto de Ley que nos ocupa:

Así cabría invocar aquí, con carácter preferente, sobre *“Consultas Populares”* el artículo 78 del Estatuto de Autonomía para Andalucía aprobado por Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, en adelante EAA, conforme al cual:

“Corresponde a la Junta de Andalucía la competencia exclusiva para el establecimiento del régimen jurídico, las modalidades, el procedimiento, la realización y las convocatorias 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”.

Así mismo cabría hacer referencia aquí a las competencias en materia de autoorganización reconocidas a la Comunidad Autónoma en el *artículo 46 Instituciones de autogobierno* del EAA, conforme al cual:

*“Son competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma:
1º La organización y estructura de sus instituciones de autogobierno”.*

E igualmente a las competencias que a la misma corresponden en materia de régimen local, de conformidad con el artículo 60 del EAA, que determinaría lo siguiente:



Código Seguro de verificación:BDNx7hh/X/62ynTctkpwAQ==. Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: <https://www.juntadeandalucia.es/economia/innovaciony-ciencia/verifirma2>
Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.

FIRMADO POR	ANA MARIA MEDEL GODOY		FECHA	31/05/2016
ID. FIRMA	ws029.juntadeandalucia.es	BDNx7hh/X/62ynTctkpwAQ==	PÁGINA	1/33



BDNx7hh/X/62ynTctkpwAQ==

“1. Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de régimen local que, respetando el artículo 149.1.18ª de la Constitución y el principio de autonomía local, incluye:

a) Las relaciones entre las instituciones de la Junta de Andalucía y los entes locales, así como las técnicas de organización y de relación para la cooperación y la colaboración entre los entes locales y entre éstos y la Administración de la Comunidad Autónoma, incluyendo las distintas formas asociativas mancomunales, convencionales y consorciales.

b) La determinación de las competencias y de las potestades propias de los municipios y de los demás entes locales, en los ámbitos especificados en el Título III.

c) El régimen de los bienes de dominio público, comunales y patrimoniales y las modalidades de prestación de los servicios públicos.

d) La determinación de los órganos de gobierno de los entes locales creados por la Junta de Andalucía, el funcionamiento y el régimen de adopción de acuerdos de todos estos órganos y de las relaciones entre ellos.

e) El régimen de los órganos complementarios de la organización de los entes locales.

f) La regulación del régimen electoral de los entes locales creados por la Junta de Andalucía, con la excepción de los constitucionalmente garantizados.

2. Asimismo, corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia compartida en todo lo no establecido en el apartado 1.

3. En el marco de la regulación general del Estado, le corresponden a la Comunidad Autónoma de Andalucía las competencias sobre haciendas locales y tutela financiera de los entes locales, sin perjuicio de la autonomía de éstos, y dentro de las bases que dicte el Estado de acuerdo con el artículo 149.1.18ª de la Constitución”.

La participación ciudadana aparecería contemplada en diversos artículos del Estatuto de Autonomía para Andalucía, como objetivo de las políticas públicas y derecho de todos los andaluces.

Así, siguiendo el artículo 10 *Objetivos básicos de la Comunidad Autónoma* del EAA:

“1. 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.

2. La Comunidad Autónoma propiciará la efectiva igualdad del hombre y de la mujer andaluces, promoviendo la democracia paritaria y la plena incorporación de aquélla en la vida social, superando cualquier discriminación laboral, cultural, económica, política o social.

3 Para todo ello, la Comunidad Autónoma, en defensa del interés general, ejercerá sus poderes con los siguientes objetivos básicos:

(....)



Código Seguro de verificación:BDNx7hh/X/62ynTctkpwAQ==. Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: <https://www.juntadeandalucia.es/economiainnovacionyciencia/verifirma2>
Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.

FIRMADO POR	ANA MARIA MEDEL GODOY		FECHA	31/05/2016
ID. FIRMA	ws029.juntadeandalucia.es	BDNx7hh/X/62ynTctkpwAQ==	PÁGINA	2/33



BDNx7hh/X/62ynTctkpwAQ==

19º 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."

Finalmente cabría hacer referencia aquí al derecho a la participación reconocido por el EAA con un cualificado sistema de garantías o protección que se detallaría por el propio EEA en su artículo 38. En tal sentido, conforme al artículo 30 *Participación política* del EAA:

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

- a) El derecho a elegir a los miembros de los órganos representativos de la Comunidad Autónoma y a concurrir como candidato a los mismos.*
- b) El derecho a promover y presentar iniciativas legislativas ante el Parlamento de Andalucía y a participar en la elaboración de las leyes, directamente o por medio de entidades asociativas, en los términos que establezca el Reglamento del Parlamento.*
- c) El derecho a promover la convocatoria de consultas populares por la Junta de Andalucía o por los Ayuntamientos, en los términos que establezcan las leyes.*
- d) El derecho de petición individual y colectiva, por escrito, en la forma y con los efectos que determine la ley.*
- e) El derecho a participar activamente en la vida pública andaluza para lo cual se establecerán los mecanismos necesarios de información, comunicación y recepción de propuestas.*

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

Al objeto de exponer con el necesario rigor o precisión el ámbito de las respectivas competencias estatal y autonómica en la materia regulada por el Anteproyecto de Ley que nos ocupa habríamos de poner de manifiesto a continuación una serie de consideraciones generales acerca del concepto o alcance del denominado derecho de participación política (artículo 23.1 de la Constitución Española) cuyo desarrollo aparecería reservado en exclusiva al Estado (artículos 149.32 y 81.1 de la Constitución Española) frente a otras formas de participación que pudieran tener fundamento constitucional o estatutario (artículos 9.2, 105, entre otros, de la Constitución Española).

En tal sentido como punto de partida destacaremos como de la doctrina del Tribunal Constitucional cabría inferir una interpretación estricta del alcance o contenido del derecho fundamental de participación política reconocido en el artículo 23 de la Constitución Española. Así siguiendo, por todas la STC 119/1995, de 17 de julio:

"Aunque han sido menos las ocasiones en que este Tribunal ha tenido oportunidad de



Código Seguro de verificación:BDNx7hh/X/62ynTctkpwAQ==. Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: <https://www.juntadeandalucia.es/economiainnovacionyciencia/verifirma2>
Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.

FIRMADO POR	ANA MARIA MEDEL GODOY		FECHA	31/05/2016
ID. FIRMA	ws029.juntadeandalucia.es	BDNx7hh/X/62ynTctkpwAQ==	PÁGINA	3/33
				
BDNx7hh/X/62ynTctkpwAQ==				

pronunciarse al respecto, en ellas ha afirmado que **«la participación directa que en los asuntos públicos ha de corresponder a los ciudadanos es la que se alcanza a través de las consultas populares previstas en la propia Constitución (artículos 92, 149.1.32, 151.1, 152.2, 167.3 y 168.3)»** (STC 63/1987, fundamento jurídico 5.º y ATC 399/1990, fundamento jurídico 2.º). Todos los preceptos enumerados se refieren a distintas modalidades de referéndum y, en última instancia, a lo que tradicionalmente se vienen considerando como formas de democracia directa, es decir, a aquellos supuestos en los que la toma de decisiones políticas se realiza mediante un llamamiento directo al titular de la soberanía. Dentro de ellas habría que encuadrar también el denominado régimen de concejo abierto al que se refiere el artículo 140 CE y, asimismo, este Tribunal ha vinculado con el artículo 23.1 CE la iniciativa legislativa popular que establece el artículo 87.3 CE (STC 76/1994 [RTC 1994\76] y AATC 570/1989 y 140/1992). Y aun si se admitiera que la Ley puede ampliar los casos de participación directa, los supuestos habrían de ser, en todo caso, excepcionales en un régimen de democracia representativa como el instaurado por nuestra Constitución, en el que «priman los mecanismos de democracia representativa sobre los de participación directa» (STC 76/1994, fundamento jurídico 3.º).

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

4. 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."

Haciéndose a continuación referencia por el Tribunal Constitucional como manifestaciones del fenómeno participativo distintas del derecho de participación política del artículo 23 de la Constitución Española, por ejemplo, a las previstas en los artículos 9.2, 48, 105, 27 apartados 5 y 7, 125, 129, 51, 52 o 131 de la Constitución Española.

Sentado lo anterior el Tribunal Constitucional habría señalado con reiteración como la competencia autonómica que, fundamentalmente vendría a sustentar el Anteproyecto de Ley que nos ocupa, en materia de consultas populares tendría su límite en la competencia exclusiva atribuida, a su



Código Seguro de verificación: bDNx7hh/X/62ynTctkpwAQ==. Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: <https://www.juntadeandalucia.es/economiainnovacionyciencia/verifirma2>
Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.

FIRMADO POR	ANA MARIA MEDEL GODOY		FECHA	31/05/2016
ID. FIRMA	ws029.juntadeandalucia.es	bDNx7hh/X/62ynTctkpwAQ==	PÁGINA	4/33
				
bDNx7hh/X/62ynTctkpwAQ==				

vez, al Estado en relación con el desarrollo del derecho fundamental a que anteriormente se habría hecho referencia (artículos 149.1.1 y 81.1 en relación con el artículo 23 de la Constitución Española) y, como manifestación del mismo, en relación con la institución del referéndum (artículo 149.1.32), tal y como expresamente señalaría el artículo 78 del EAA anteriormente transcrito.

La necesaria delimitación de las competencias respectivas del Estado y las Comunidades Autónomas en relación con las consultas populares habría determinado la elaboración de un amplio cuerpo de doctrina constitucional en torno a la noción de referéndum.

En tal sentido el Tribunal Constitucional, en su STC 31/2010, de 28 de junio, en relación con la LO 6/2006, de 19 de julio de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, con cita de la STC 103/2008, de 11 de Septiembre, expuso las notas definidoras de la noción de referéndum así como el ámbito de las respectivas competencias sobre dicha institución en los términos siguientes:

“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 art. 149.1.32 CE es necesaria en todo caso. Sin embargo, hemos dicho en la STC 103/2008, de 11 de septiembre (RTC 2008, 103), que «[e]l referéndum es ... una especie del género "consulta popular" ... cuyo objeto se refiere estrictamente al parecer del cuerpo electoral (expresivo de la voluntad del pueblo: STC 12/2008, de 29 de enero [RTC 2008, 12], F. 10) conformado y exteriorizado a través de un procedimiento electoral, esto es, basado en el censo, gestionado por la Administración electoral y asegurado con garantías jurisdiccionales 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 art. 23 (así, STC 119/1995, de 17 de julio [RTC 1995, 119])». (STC 103/2008, F. 2).

Caben, pues, consultas populares no referendarias mediante las cuales «se recaba la opinión de cualquier colectivo sobre cualesquiera asuntos de interés público a través de cualesquiera procedimientos» distintos de los que cualifican una consulta como referéndum (STC 103/2008, F. 2) y con los límites materiales a los que también hicimos referencia en la STC 103/2008 (F. 4) respecto de todo tipo de consultas, al margen de la prevista en el art. 168 CE. Las encuestas, audiencias públicas y foros de participación a los que se refiere el art. 122 EAC tienen perfecto encaje en aquel género que, como especies distintas, comparten con el referéndum. Si a ello se añade que las consultas previstas en el precepto se ciñen expresamente al ámbito de las competencias autonómicas y locales, es evidente que no puede haber afectación alguna del ámbito competencial privativo del Estado. En particular, tampoco del título competencial atribuido por el art. 149.1.18 CE, toda vez que, para el cabal entendimiento del art. 122 EAC, como, por lo demás, para la interpretación de todos los preceptos incluidos en el capítulo II del título IV del Estatuto catalán, es necesario partir de las consideraciones de orden general que, con motivo del enjuiciamiento de los arts. 110, 111 y 112 EAC, hemos desarrollado en los fundamentos jurídicos 59 a 61 y 64 acerca del alcance constitucional que merece la calificación como «exclusivas» de determinadas competencias



Código Seguro de verificación: bDNx7hh/X/62ynTctkpwAQ==. Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: <https://www.juntadeandalucia.es/economiainnovacionyciencia/verifirma2>
Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.

FIRMADO POR	ANA MARIA MEDEL GODOY	FECHA	31/05/2016
ID. FIRMA	ws029.juntadeandalucia.es	PÁGINA	5/33



bDNx7hh/X/62ynTctkpwAQ==

atribuidas a la Comunidad Autónoma por el legislador estatutario. La exclusividad del art. 122 EAC ha de serlo, por tanto, sin perjuicio de la competencia estatal relativa a las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas.

Así interpretada, «la competencia 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», atribuida a la Generalitat por el art. 122 EAC, es perfectamente conforme con la Constitución, en el bien entendido de que en la expresión «cualquier otro instrumento de consulta popular» no se comprende el referéndum. Tal entendimiento parece implícito en el propio art. 122 EAC, que hace excepción expresa «de lo previsto en el artículo 149.1.32 de la Constitución». Sin embargo, esa excepción no puede limitarse a la autorización estatal para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum, sino que ha de extenderse a la entera disciplina de esa institución, esto es, a su establecimiento y regulación. Ello es así por cuanto, según hemos dicho en la repetida STC 103/2008, «la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero (RCL 1980, 163), sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum, es la llamada por el art. 92.3 CE para regular las condiciones y el procedimiento de las distintas modalidades de referéndum previstas en la Constitución, siendo además la única Ley constitucionalmente adecuada para el cumplimiento de otra reserva, añadida a la competencial del art. 149.1.32 CE: la genérica del art. 81 CE para el desarrollo de los derechos fundamentales, en este caso el derecho de participación política reconocido en el art. 23 CE». (STC 103/2008, F. 3).”

Con posterioridad el Tribunal Constitucional habría profundizado recientemente en la delimitación de la noción de referéndum en relación con las dos notas expuestas de consulta al “cuerpo electoral” y mediante un “procedimiento electoral”, esto es basado en el censo, gestionado por la Administración Electoral y asegurado con garantías jurisdiccionales específicas” en sus STC 31/2015, de 25 de febrero en relación con la Ley de Parlamento de Cataluña 10/2014, de 26 de Septiembre de Consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana y la STC 137/2015, de 11 de junio, relativa al recurso contra determinados preceptos del Decreto del Gobierno de Canarias 95/2014, de 25 de Septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de consultas a la ciudadanía sobre asuntos de interés general.

De acuerdo con tales Sentencias, a los efectos de la calificación de una consulta como referendaria sería irrelevante el *nomen iuris* utilizado, así como la declaración del carácter vinculante o no vinculante de la misma.

Asimismo en relación con el primero de los requisitos anteriormente mencionados, el Tribunal Constitucional concluiría la existencia de referéndum en supuestos en que el llamamiento se efectúa al cuerpo electoral, en el sentido de conjunto de personas con derecho de sufragio activo en un determinado territorio, aunque el mismo se viera acrecido por la inclusión de otras personas (por ejemplo, mayores de 16 años y menores de 18 o extranjeros con residencia legal en dicho territorio). Así siguiendo la STC núm. 137/2015, de 11 de junio:



Código Seguro de verificación:BDNx7hh/X/62ynTctkpwAQ==. Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: <https://www.juntadeandalucia.es/economiainnovacionyciencia/verifirma2>
Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.

FIRMADO POR	ANA MARIA MEDEL GODOY		FECHA	31/05/2016
ID. FIRMA	ws029.juntadeandalucia.es	BDNx7hh/X/62ynTctkpwAQ==	PÁGINA	6/33
				
BDNx7hh/X/62ynTctkpwAQ==				

*“Se trataría, en tal caso, de un llamamiento a un cuerpo electoral más amplio que el configurado por la legislación electoral general, pero que no por ello dejaría de ser una verdadera *appellatio ad populum*. En definitiva, el cuerpo electoral conformado por los artículos 3 b) y 12 del Reglamento abarca, aunque pueda desbordarlo, al conjunto de la ciudadanía de la Comunidad Autónoma de Canarias o del respectivo ente territorial local, cuyos sufragios no exteriorizarían, entonces, meras voluntades particulares o de colectivos determinados, sino una voluntad general *uti cives* [STC 31/2005 (RCL 2005, 31) FJ 8 a)”.*

No mereciendo sin embargo 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, de 25 de febrero):

“3. Las consultas populares no referendarias pueden ser de carácter general o sectorial. Las consultas generales son las abiertas a las personas legitimadas para participar en los términos establecidos en el artículo 5. Las consultas sectoriales son las que pueden dirigirse, por razón de su objeto específico, teniendo en cuenta los criterios establecidos en el artículo 5.2, a un determinado colectivo de personas”.

Aunque el escrito de la Abogacía de Estado no traslada a su juicio de constitucionalidad las consecuencias de esta distinción, lo cierto es, debemos anticiparlo ya, que de la misma se sigue la exclusión de la inconstitucionalidad de las consultas sectoriales reguladas en el Título II de la Ley (LCAT 2014, 585) impugnada. Así es, pues al referirnos anteriormente a los rasgos distintivos del referéndum, hemos indicado que se trata de “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”. En contraposición al referéndum, las consultas no referendarias recaban la opinión de cualquier colectivo (STC 31/2010, de 28 de junio [RTC 2010, 31], FJ 69), por lo que articulan “voluntades particulares o colectivas, pero no generales, esto es, no imputables al cuerpo electoral” (STC 103/2008, de 11 de septiembre [RTC 2008, 103], FJ 2).”

En cuanto al procedimiento y garantías electorales, el Tribunal Constitucional tampoco consideraría determinante de 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 o la reguladora de ésta última institución, siendo lo relevante que tales trámites, procedimientos, organización etc. *“comporten un grado de formalización de la opinión de la ciudadanía materialmente electoral”* (SSTC 31/2015 y 137/2015).

Proyectando las consideraciones o fundamentos expuestos sobre el Borrador de Anteproyecto de Ley de Participación Ciudadana de Andalucía que nos ocupa cabría concluir como el mismo encontraría suficiente fundamento competencial en los artículos 30 y 78 del EAA anteriormente transcritos, ello en la medida en que los diferentes procedimientos de participación regulados en la



Código Seguro de verificación:BDNx7hh/X/62ynTctkpwAQ==. Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: <https://www.juntadeandalucia.es/economiainnovacionyciencia/verifirma2>
Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.

FIRMADO POR	ANA MARIA MEDEL GODOY		FECHA	31/05/2016
ID. FIRMA	ws029.juntadeandalucia.es	BDNx7hh/X/62ynTctkpwAQ==	PÁGINA	7/33
				
BDNx7hh/X/62ynTctkpwAQ==				

misma no serían encuadrables en los supuestos excepcionales de participación política comprendidos en el artículo 23 de la Constitución Española. Así, en particular, respecto a las “*Consultas Participativas Autonómicas y Locales*” reguladas en su Título IV, en la medida en que las mismas aparecerían descritas o configuradas en dicho Anteproyecto de Ley como “*el instrumento de participación ciudadana que tiene por objeto el conocimiento de la opinión de un determinado sector o colectivo de la población (...)*”; y aún cuando el procedimiento de votación, garantías o la organización establecidas o reguladas en dicho Título sí pudieran ser subsumibles entre los que pudieran caracterizar a un referéndum de acuerdo con la doctrina anteriormente expuesta del Tribunal Constitucional, ya que ambos requisitos serían acumulativos en la doctrina del Tribunal Constitucional a los efectos de la calificación de una consulta como referendaria.

Finalmente cabría señalar que, en el caso de las consultas populares locales, existiría un límite competencial adicional que vendría representado por la legislación básica estatal dictada al amparo del artículo 149.1.18 de la Constitución Española.

En tal sentido, el artículo 71 de la Ley 7/1985, de 2 agosto, de Bases del Régimen Local, señala que:

“Artículo 71.

De conformidad con la legislación del Estado y de la Comunidad Autónoma, cuando ésta tenga competencia estatutariamente atribuida para ello, 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.”

El precepto nada indica acerca de si el mismo vendría limitado, en su ámbito de aplicación, a las consultas populares locales de carácter referendario, teniendo en cuenta que, de no ser así, todas las consultas populares locales quedarían sometidas a los requisitos establecidos en el mismo, así el acuerdo por mayoría absoluta del Pleno o la autorización del Gobierno de la Nación, autorización que, por ejemplo, no se contemplaría respecto a las consultas participativas locales en el Anteproyecto de Ley de Participación Ciudadana de Andalucía objeto del presente informe.

Aunque la doctrina no era pacífica sobre el particular con anterioridad a los últimos pronunciamientos del Tribunal Constitucional a que venimos haciendo referencia, de la lectura de las recientes sentencias del Tribunal Constitucional sobre consultas populares cabría inferir que el precepto mencionado de la LBRL vendría referido a las consultas populares locales referendarias por lo que ningún reproche de inconstitucionalidad cabría efectuar al proyecto normativo que nos ocupa desde este segundo punto de vista.

Así en su STC 31/2015, de 25 de febrero, habría declarado el Tribunal Constitucional que:

“Delimitado el marco legal en el que se desenvuelve la alegación de inconstitucionalidad,



Código Seguro de verificación: bDNx7hh/X/62ynTctkpwAQ==. Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: <https://www.juntadeandalucia.es/economiainnovacionyciencia/verifirma2>
Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.

FIRMADO POR	ANA MARIA MEDEL GODOY		FECHA	31/05/2016
ID. FIRMA	ws029.juntadeandalucia.es	bDNx7hh/X/62ynTctkpwAQ==	PÁGINA	8/33



bDNx7hh/X/62ynTctkpwAQ==

debemos nuevamente acudir a la distinción entre consultas generales (referendarias) y sectoriales (no referendarias) que acoge la Ley (LCAT 2014, 585) catalana, en razón de que habiendo apreciado ya que todas las consultas generales reguladas en la Ley catalana 10/2014, de 26 de septiembre (LCAT 2014, 585), cualquiera que sea el ámbito territorial en el que pretendieran celebrarse (autonómico, municipal o supramunicipal), son inconstitucionales -por su carácter referendario- resulta ya innecesario su contraste con el art. 71 LBRL (RCL 1985, 799, 1372), pues, cumplan o no las exigencias de este precepto estatal las consultas generales de ámbito local contempladas en la Ley (LCAT 2014, 585) impugnada, seguirían siendo inconstitucionales.

En relación con las consultas sectoriales que se suscitasen en un ámbito local, debemos reiterar que en la STC 31/2010, de 28 de junio (RTC 2010, 31), FJ 69, consideramos que la exclusividad de la competencia atribuida en el art. 122 EAC (RCL 2006, 1450) había de serlo sin perjuicio de la competencia estatal sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18ª CE (RCL 1978, 2836)). Reconocido, pues, que el legislador estatal puede regular los aspectos básicos de las consultas sectoriales de ámbito local, aplicando el título competencial que le proporciona el art. 149.1.18ª CE (RCL 1978, 2836), sin embargo el Estado, como hemos señalado, no ha ejercido esta competencia en el art. 71 LBRL (RCL 1985, 799, 1372) invocado por la Abogacía del Estado. Por tanto, respecto de las consultas sectoriales de ámbito local no cabe apreciar, en el ámbito de la presente impugnación, su inconstitucionalidad por infracción del art. 149.1.18ª CE (RCL 1978, 2836)."

El que el artículo 71 de la LBRL aludiría a las consultas populares de carácter referendario y no a las que no revistan tal carácter, se deduciría igualmente del siguiente razonamiento del TC en su STC 137/2015, de 11 de junio:

"d) De los preceptos constitucionales recién citados deriva que corresponde en exclusiva al Estado la disciplina de la institución del referéndum. (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 69). Ello incluye ordenar el establecimiento y disponer la regulación del referéndum, de modo que la Constitución, en otras palabras, ha querido, en atención a la condición excepcional en nuestro ordenamiento de esta forma de democracia directa, que sólo mediante normas estatales puedan preverse, en el respeto a las demás determinaciones de la Constitución, los supuestos, tipos y formas de referéndum, sus ámbitos territoriales, los casos en que puede haber lugar a su convocatoria, sus procedimientos de desarrollo y garantías y, en fin, el reconocimiento jurídico a dar al pronunciamiento popular. Lo anterior no significa, sin embargo, que no puedan en ningún caso los Estatutos de Autonomía, respetando esta exclusiva competencia del Estado y, en su conjunto, las normas de la Constitución, reconocer a las Comunidades Autónomas algún género de intervención en la ejecución o, incluso, en el complemento normativo de los preceptos estatales que disciplinen, en los términos señalados, unas u otras figuras de referéndum, siempre que ello se realizara, claro está, sobre asuntos de la propia competencia de la respectiva Comunidad Autónoma. Lo que nuestra jurisprudencia excluye es que, en orden al referéndum, puedan reconocerse competencias «implícitas» de las Comunidades Autónomas [SSTC 103/2008, FJ 3, y 31/2015, FJ 6 B)]. Pero la posibilidad de



Código Seguro de verificación:BDNx7hh/X/62ynTctkpWAQ==. Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: <https://www.juntadeandalucia.es/economiainnovacionyciencia/verifirma2>
Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.

FIRMADO POR	ANA MARIA MEDEL GODOY		FECHA	31/05/2016
ID. FIRMA	ws029.juntadeandalucia.es	BDNx7hh/X/62ynTctkpWAQ==	PÁGINA	9/33
				
BDNx7hh/X/62ynTctkpWAQ==				

una expresa atribución estatutaria en este ámbito a las Comunidades Autónomas está latente, en cierto modo, como tal eventualidad, en el propio artículo 149.1.32 CE y aparece ya prevista de modo expreso, para determinado ámbito territorial, sobre la base de lo dispuesto en la disposición adicional de la Ley Orgánica 2/1980, en el art. 71 de la Ley 7/1985, de 2 de abril (RCL 1985, 799, 1372) reguladora de las bases de régimen local, en el que se dispone que «[d]e conformidad con la legislación del Estado y de la Comunidad Autónoma, cuando ésta tenga competencia estatutariamente atribuida para ello, 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».

TERCERA. Por lo que se refiere al marco legal en que el presente proyecto normativo viene a insertarse, cabría aludir aquí a la Ley 7/1985, de 2 de agosto de Bases de Régimen Local que dedicaría a la cuestión de “la información y participación ciudadanas” sus artículos 69 a 72. Así como los artículos 131 y 132 que crean determinados órganos colegiados de participación social en el diseño de la estructura organizativa de los Municipios de Gran Población.

Así como a la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, que contemplaría como competencia propia de los Municipios el establecimiento y desarrollo de estructuras de participación ciudadana (artículo 9.26), estableciendo también la obligación de que todos los municipios aprueben un reglamento de participación ciudadana que asegure los cauces y métodos de información y de participación de la ciudadanía en los programas y políticas públicas (Disposición Final Séptima).

CUARTA. Por lo que se refiere al procedimiento de elaboración de la norma se habrían observado en lo fundamental las correspondientes prescripciones legales.

En tal sentido el procedimiento en cuestión sería el establecido en el artículo 43 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y por las disposiciones legales y reglamentarias que completan dicha regulación general.

El procedimiento se inicia mediante acuerdo, de 31 de marzo de 2014, del Vicepresidente de la Junta de Andalucía y Titular de la Consejería de Administración Local y Relaciones Institucionales, tal y como prescribe el artículo 43.2 de la Ley de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, Ley 6/2006, de 24 de octubre, anteriormente mencionada. Figurando también incorporadas al expediente de elaboración del Anteproyecto que nos ocupa las correspondientes memorias funcional y económica, así como el informe de valoración de las cargas administrativas.

Se habría evacuado y remitido al Instituto Andaluz de la Mujer el informe sobre evaluación de impacto de género de la disposición en trámite (Documentos N° 4, 38 y 40), de conformidad con lo previsto en los artículos 6.2 de la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la promoción de la igualdad



Código Seguro de verificación:BDNx7hh/X/62ynTctkpwAQ==. Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: <https://www.juntadeandalucia.es/economiainnovacionyciencia/verifirma2>
Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.

FIRMADO POR	ANA MARIA MEDEL GODOY		FECHA	31/05/2016
ID. FIRMA	ws029.juntadeandalucia.es	BDNx7hh/X/62ynTctkpwAQ==	PÁGINA	10/33
				
BDNx7hh/X/62ynTctkpwAQ==				

de género en Andalucía, y 43.2 de la Ley de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, Ley 6/2006, así como lo previsto en el Decreto 17/2012, de 7 de febrero, que regula su elaboración; así como el informe de evaluación del enfoque de los derechos de la infancia (Documentos N° 5 y 21 del expediente), de conformidad con el Decreto 103/2005, de 19 de abril, que lo regula.

Igualmente consta en el expediente el informe de la Consejería de Hacienda y Administración Pública (artículo 2 c) del Decreto 260/1988, de 2 de agosto, por el que se desarrollan atribuciones para la Racionalización Administrativa de la Junta de Andalucía y artículo 2.3 del citado Decreto 162/2006 de 12 de septiembre, por el que se regulan la memoria económica y el informe en las actuaciones con incidencia económica-financiera). Habiéndose recabado en tal sentido el parecer de diferentes Centros Directivos dentro de la meritada Consejería (Informe de la Dirección General de Planificación y Organización de los Servicios -Documento N° 37- del Expediente correspondiente a la elaboración de la disposición general que nos ocupa y de la Secretaría General Técnica que, a su vez, haría constar consideraciones de la Intervención General de la Junta de Andalucía y de la Dirección General de Presupuestos -Documento N° 18-). Asimismo figurarían tanto el informe del Consejo Andaluz de Concertación Local [artículo 3 a) de la Ley 20/2007, de 17 de diciembre, que regula el Consejo Andaluz de Concertación Local] como del Consejo Andaluz de los Gobiernos Locales (artículo 57.2 de la Ley de Autonomía Local de Andalucía, Ley 5/2010, de 11 de junio y artículo 2 del Decreto 263/2011, de 2 de agosto, que aprueba el Reglamento de Funcionamiento del Consejo Andaluz de los Gobiernos Locales). Del Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía, de conformidad con lo establecido en el artículo 30 apartado h) de la Ley 4/1989, de 12 de diciembre, y el Consejo de Consumidores y Usuarios de Andalucía, con arreglo a lo establecido en el Decreto 58/2006, de 14 de marzo, que lo regula.

Se habría cumplimentado el trámite de audiencia dando traslado del Borrador de Anteproyecto a diversas organizaciones o asociaciones de entidades locales, entidades sindicales y empresariales, medios de comunicación u otras entidades, cuyos fines guardan relación con el objeto de la misma (artículo 43.5 de la Ley de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, Ley 6/2006, de 24 de octubre). No obstante sobre el particular habríamos de advertir de la necesidad de motivar adecuadamente, en el sentido de que aparezcan suficientemente justificadas en el expediente, las razones por las que se hubiere seleccionado a las entidades con las que se habría realizado en este caso el meritado trámite.

Igualmente el de información pública (Documento n° 10 del Expediente de elaboración del proyecto normativo que nos ocupa) en BOJA N° 134 de 29 de Septiembre de 2014.

Se habría emitido también el informe preceptivo de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Igualdad y Políticas sociales de 12 de abril de 2016, de acuerdo con lo prescrito por el artículo 43.4 de la Ley de Gobierno de la Ley de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, Ley 6/2006, de 24 de octubre.



Código Seguro de verificación:BDNx7hh/X/62ynTctkpwAQ==. Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: <https://www.juntadeandalucia.es/economiainnovacionyciencia/verifirma2>
Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.

FIRMADO POR	ANA MARIA MEDEL GODOY		FECHA	31/05/2016
ID. FIRMA	ws029.juntadeandalucia.es	BDNx7hh/X/62ynTctkpwAQ==	PÁGINA	11/33



BDNx7hh/X/62ynTctkpwAQ==

Siendo así que las observaciones y sugerencias formuladas a lo largo del procedimiento habrían sido objeto de informe valorativo en el que se exprese el juicio que merecen, indicando cuáles de ellas se asumen y cuáles no.

Finalmente, de conformidad con la Ley de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, Ley 6/2006, de 24 de octubre (artículo 43.4), sería preceptivo, a fin de ultimar la tramitación del proyecto normativo que nos ocupa, el informe del Consejo Consultivo de Andalucía.

QUINTA. A continuación habríamos de proceder al análisis de la legalidad del texto normativo que nos ocupa, conforme al cual haremos constar las siguientes indicaciones:

5.1.- Artículo 1.2:

En el apartado 2 *“in fine”* habría de emplearse la terminología que aparecería acuñada por la normativa sobre régimen local (artículo 3.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local, y artículo 3 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía), que aludiría a *“entidades locales”* y no *“entes locales”*.

5.2.- Artículo 3.2:

En el apartado 2 del Borrador de Anteproyecto, en su inciso final, la terminología habría de adaptarse a la utilizada en relación con las entidades vinculadas o dependientes de la Administración Local, por la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, que aludiría a la *“Agencia especial local”* {artículo 33.3 d) de la LAULA} o *“Agencia local en régimen especial”* (artículo 36 de la LAULA).

Por otra parte, en el apartado d) del artículo 3.2 se estaría empleando, respecto a las entidades locales (*“los entes instrumentales de derecho público vinculadas o dependientes”*), una expresión más amplia que la utilizada respecto a la Comunidad Autónoma (agencias y entidades de derecho público a que hace referencia la DA2ª de la LAJA), lo que aconsejaría que, por razones de seguridad jurídica, se clarifique en la redacción definitiva de la norma el alcance de dicha expresión, especificando cuales sean, en su caso, las entidades comprendidas en la misma más allá de las propias Agencias, al no contener la normativa de régimen local una enumeración de las entidades instrumentales dependientes de la administración local.

5.3.- Artículo 5.1:

En el apartado 1 de este artículo, se aludiría a los titulares, personas físicas, del derecho a la participación ciudadana, reconociéndose tal condición a:

“Todas las personas que tengan la condición política de andaluces o andaluzas y quienes tengan la vecindad administrativa en cualquiera de los municipios de Andalucía (...)”.

Atendiendo al contenido del Estatuto de Autonomía de Andalucía, la condición política de andaluces o andaluzas correspondería a los ciudadanos españoles que tengan vecindad administrativa en cualquiera de los municipios de Andalucía, por lo que con la expresión subrayada se estaría



Código Seguro de verificación:BDNx7hh/X/62ynTctkpwAQ==. Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: <https://www.juntadeandalucia.es/economiainnovacionyciencia/verifirma2>
Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.

FIRMADO POR	ANA MARIA MEDEL GODOY		FECHA	31/05/2016
ID. FIRMA	ws029.juntadeandalucia.es	BDNx7hh/X/62ynTctkpwAQ==	PÁGINA	12/33



BDNx7hh/X/62ynTctkpwAQ==

ampliando el ámbito subjetivo del derecho de participación ciudadana también a los extranjeros que tuvieran vecindad administrativa en cualquiera de los municipios de Andalucía, esto es los que estuvieran inscritos en el Padrón de cualquiera de dichos municipios.

Así, siguiendo el *Artículo 5. Condición de andaluz o andaluza*, del EAA

“1. A los efectos del presente Estatuto, gozan de la condición política de andaluces o andaluzas los ciudadanos españoles que, de acuerdo con las leyes generales del Estado, tengan vecindad administrativa en cualquiera de los municipios de Andalucía.

2. Como andaluces y andaluzas, gozan de los derechos políticos definidos en este Estatuto los ciudadanos españoles residentes en el extranjero que hayan tenido la última vecindad administrativa en Andalucía y acrediten esta condición en el correspondiente Consulado de España. Gozarán también de estos derechos sus descendientes inscritos como españoles, si así lo solicitan, en la forma que determine la ley del Estado.

3. Dentro del marco constitucional, se establecerán los mecanismos adecuados para promover la participación de los ciudadanos extranjeros residentes en Andalucía.”

La solución propuesta en el artículo 5.1 del Borrador de Anteproyecto nos llevaría pues a la necesidad de analizar si sería posible el reconocimiento del derecho de participación ciudadana a los extranjeros por el simple hecho de estar empadronados en alguno de los municipios de Andalucía.

En tal sentido de la lectura del artículo 5 del EAA recientemente transcrito, se inferiría como el mismo, en su último apartado, contemplaría la posibilidad de que se pudiera promover la participación de los *“extranjeros residentes en Andalucía”*.

Igualmente habría de tenerse en cuenta que el EAA abordaría directamente la cuestión de la titularidad de los derechos estatutarios estableciendo lo siguiente:

“TÍTULO I.

Derechos sociales, deberes y políticas públicas

CAPÍTULO I.

Disposiciones generales

Artículo 12. Titulares

Los destinatarios de las políticas públicas y los titulares de los derechos y deberes contenidos en este Título son todas las personas con vecindad administrativa en Andalucía, sin perjuicio de lo establecido para el derecho de participación en los asuntos públicos en el artículo 30 y de acuerdo con las Leyes Regulatoras de los Derechos Fundamentales y Libertades Públicas.”



Código Seguro de verificación:BDNx7hh/X/62ynTctkpwAQ==. Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: <https://www.juntadeandalucia.es/economiainnovacionyciencia/verifirma2>
Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.

FIRMADO POR	ANA MARIA MEDEL GODOY		FECHA	31/05/2016
ID. FIRMA	ws029.juntadeandalucia.es	BDNx7hh/X/62ynTctkpwAQ==	PÁGINA	13/33



BDNx7hh/X/62ynTctkpwAQ==

Es decir que el EAA reconocería como titulares de los derechos estatutarios a quienes ostenten vecindad administrativa en Andalucía, excepcionándose, sin embargo de dicha regla general, al derecho de participación política que se regiría por lo establecido, a su vez, en el artículo 30 del EAA.

Conforme a éste último artículo, transcrito en la Consideración Jurídica Segunda del presente informe, el derecho de participación política correspondería a *“conforme al artículo 5, los andaluces y andaluzas”*, es decir, a quienes ostenten la condición política de andaluces y andaluzas, habiendo, por otra parte, de establecerse por la Junta de Andalucía los mecanismos adecuados para hacer extensivo dicho derecho *“a los extranjeros residentes en Andalucía”*.

En este sentido, siguiendo el artículo 30 del EAA:

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

- a) El derecho a elegir a los miembros de los órganos representativos de la Comunidad Autónoma y a concurrir como candidato a los mismos.*
- b) El derecho a promover y presentar iniciativas legislativas ante el Parlamento de Andalucía y a participar en la elaboración de las leyes, directamente o por medio de entidades asociativas, en los términos que establezca el Reglamento del Parlamento.*
- c) El derecho a promover la convocatoria de consultas populares por la Junta de Andalucía o por los Ayuntamientos, en los términos que establezcan las leyes.*
- d) El derecho de petición individual y colectiva, por escrito, en la forma y con los efectos que determine la ley.*
- e) El derecho a participar activamente en la vida pública andaluza para lo cual se establecerán los mecanismos necesarios de información, comunicación y recepción de propuestas.*

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

En cuanto al sentido o alcance de esta última expresión, habría de tenerse en cuenta lo establecido en la normativa estatal sobre extranjería de la que transcribiremos a continuación algunos preceptos de interés.

Así, conforme a la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, de Extranjería:

“ Artículo 6. Participación pública

1. Los extranjeros residentes en España podrán ser titulares del derecho de sufragio, en las elecciones municipales, en los términos establecidos en la Constitución, en los tratados internacionales, en su caso, y en la Ley.



Código Seguro de verificación:BDNx7hh/X/62ynTctkpwAQ==. Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: <https://www.juntadeandalucia.es/economiainnovacionyciencia/verifirma2>
Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.

FIRMADO POR	ANA MARIA MEDEL GODOY		FECHA	31/05/2016
ID. FIRMA	ws029.juntadeandalucia.es	BDNx7hh/X/62ynTctkpwAQ==	PÁGINA	14/33
				
BDNx7hh/X/62ynTctkpwAQ==				

2. Los extranjeros residentes, empadronados en un municipio, tienen todos los derechos establecidos por tal concepto en la legislación de bases de régimen local, pudiendo ser oídos en los asuntos que les afecten de acuerdo con lo que disponga la normativa de aplicación.

3. Los Ayuntamientos incorporarán al padrón a los extranjeros que tengan su domicilio habitual en el municipio y mantendrán actualizada la información relativa a los mismos.

4. Los poderes públicos facilitarán el ejercicio del derecho de sufragio de los extranjeros en los procesos electorales democráticos del país de origen.

(...)

Artículo 30 bis. Situación de residencia

1. Son residentes los extranjeros que se encuentren en España y sean titulares de una autorización para residir.

2. Los residentes podrán encontrarse en la situación de residencia temporal o de residencia de larga duración."

En dicha Ley se contiene pues el concepto legal de extranjero residente, que sería el titular de la correspondiente autorización para residir, abordándose igualmente por la normativa estatal el derecho de participación pública de los extranjeros, que se reconocería en el ámbito local a "los extranjeros residentes (es decir, titulares de una autorización para residir), empadronados en un municipio" (artículo 6.2 de la LO 4/2000, de 11 de enero, de Extranjería).

Finalmente, el artículo 18.2 de la Ley de Bases de Régimen Local, Ley 7/1985, de 2 de abril, determinaría lo siguiente:

"2. La inscripción de los extranjeros en el padrón municipal no constituirá prueba de su residencia legal en España ni les atribuirá ningún derecho que no les confiera la legislación vigente, especialmente en materia de derechos y libertades de los extranjeros en España".

De acuerdo con lo expuesto, teniendo en cuenta que, en el EAA el derecho de participación política vendría a concebirse con un ámbito subjetivo más estricto, al que constituiría la regla general respecto de los derechos estatutarios, previéndose la posibilidad de su extensión, pero con uso de la expresión "extranjeros residentes en Andalucía" y no la relativa a la "vecindad administrativa en la Comunidad Autónoma" que representaría precisamente la regla general excepcionada, siendo la expresión utilizada por los artículos 5.3 30.2 del EAA coincidente con la que se inferiría de la normativa estatal, no parece que la fórmula propuesta por el artículo 5.1 del Anteproyecto de Ley que nos ocupa resulte conforme con el artículo 6.2 de la LO 4/2000, de 11 de enero, y el EAA al ampliar el ámbito de los posibles titulares del derecho de participación ciudadana a los extranjeros empadronados en alguno de los municipios de Andalucía con independencia de que dispongan o no de autorización de residencia.



Código Seguro de verificación:BDNx7hh/X/62ynTctkpwAQ==. Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: <https://www.juntadeandalucia.es/economiainnovacionyciencia/verifirma2>
Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.

FIRMADO POR	ANA MARIA MEDEL GODOY	FECHA	31/05/2016
ID. FIRMA	ws029.juntadeandalucia.es	PÁGINA	15/33



BDNx7hh/X/62ynTctkpwAQ==

5.4.- Artículo 5.2:

En el apartado 2 se prevería la posibilidad de que la participación ciudadana se articule a través de “*entidades de participación ciudadana*”, conteniéndose a lo largo del texto de dicho Anteproyecto otras referencias “*entidades sociales*” (artículo 63.2, Disposición Adicional 1ª etc.) o “*entidades sociales de participación*” (artículos 69, 71, etc.) desconociéndose si se estaría aludiendo a las mencionadas “*entidades de participación ciudadana*”, en general, a alguno de los subtipos que de las mismas contempla el propio artículo 5.2 del anteproyecto, en sus dos subapartados, o bien a otro concepto o tipo de entidades diferentes. Por ello las dudas suscitadas aconsejarían unificar la terminología utilizada en el curso del articulado del Anteproyecto, así como, en caso de tratarse de entidades diferentes a las entidades de participación ciudadana, aclarar cual sea el concepto de las mismas.

5.5.- Artículo 5.2 a):

En relación con el artículo 5.2 a) se somete a su consideración la necesidad de incluir en el texto del Anteproyecto de Ley algún requisito adicional relativo a que la participación ciudadana se encuentre entre los fines, objetivos, funciones de la correspondiente entidad conforme a su normativa propia, acuerdo de creación, estatutos etc., o bien el que, entre tales fines u objetivos, se encuentre la materia que sea objeto del proceso participativo de que se trate.

Por otra parte, habríamos de poner de manifiesto las dudas que suscitaría el que una Fundación, posible forma de personificación jurídico privada de una entidad sin ánimo de lucro, en cuanto que representaría la existencia de un patrimonio adscrito a un determinado fin, pudiera ser cauce adecuado para la participación ciudadana.

5.6.- Artículo 5.2 b):

En el artículo 5.2 b) del Anteproyecto de Ley se admitiría con carácter general la posibilidad de articular la participación a través de plataformas, movimientos etc. sin personalidad, remitiendo la concreción de los requisitos necesarios a tal efecto al desarrollo reglamentario.

Sobre el particular habríamos de poner aquí de manifiesto, lo siguiente: aunque tal y como ya expusimos en la Consideración Jurídica Segunda de nuestro informe, la participación regulada en el Borrador de Anteproyecto que se informa no se encuadraría en el derecho fundamental de participación política regulado en el artículo 23 de la Constitución Española, es lo cierto que dicha participación aparecería reconocida como derecho de los andaluces en el artículo 30 del EAA, de suerte que el desarrollo del mismo aparecería remitido por el propio EAA a la ley. Es decir que existiría una reserva de ley en relación con el desarrollo de dicho derecho que derivaría del propio EAA. En tal sentido nos remitimos a la transcripción del artículo 30 del EAA que efectuamos al comienzo del presente informe y procediendo a continuación aquí a la transcripción del artículo 38 del EAA.

Así conforme a dicho artículo:

“Artículo 38. Vinculación de los poderes públicos y de los particulares



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

16

Código Seguro de verificación: bDNx7hh/X/62ynTctkpwAQ==. Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: <https://www.juntadeandalucia.es/economiainnovacionyciencia/verifirma2>
Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.

FIRMADO POR	ANA MARIA MEDEL GODOY		FECHA	31/05/2016
ID. FIRMA	ws029.juntadeandalucia.es	bDNx7hh/X/62ynTctkpwAQ==	PÁGINA	16/33



bDNx7hh/X/62ynTctkpwAQ==

La prohibición de discriminación del artículo 14 y los derechos reconocidos en el Capítulo II en el que estaría encuadrado el artículo 30 del EAA- vinculan a todos los poderes públicos andaluces y, dependiendo de la naturaleza de cada derecho, a los particulares, debiendo ser interpretados en el sentido más favorable a su plena efectividad. El Parlamento aprobará las correspondientes leyes de desarrollo, que respetarán, en todo caso, el contenido de los mismos establecido por el Estatuto, y determinarán las prestaciones y servicios vinculados, en su caso, al ejercicio de estos derechos".

Acerca del alcance de dicha reserva existiría a día de la fecha escaso tratamiento por parte del Tribunal Constitucional, pudiendo acudir por nuestra parte aquí a la doctrina sentada por dicho Tribunal en relación con el alcance de las reservas de ley orgánica y ordinaria establecidas en el Texto Constitucional en relación con los derechos fundamentales (artículos 81.1 y 53 de la Constitución Española).

En tal sentido, aunque la doctrina parece equiparar la reserva estatutaria a que venimos haciendo referencia con la reserva de ley establecida en el artículo 53 de la Constitución Española lo cierto es que la terminología utilizada por el EAA se asemejaría más a la del artículo 81.1 de la Constitución ("desarrollo") expresión ésta última que habría sido interpretada por el Tribunal Constitucional en términos restrictivos, como alusiva a la determinación o regulación de los elementos esenciales para la definición del derecho en desarrollo directo del Texto Constitucional (STC 127/1994, de 5 de mayo). Esto es la definición del derecho la previsión de su ámbito (subjetivo y objetivo) y la fijación de sus límites en relación con otras libertades constitucionalmente protegidas (STC 132/1989, de 18 de julio).

En relación con la reserva de ley del artículo 53 de la Constitución y su articulación con el posible desarrollo reglamentario, habría declarado el Tribunal Constitucional que la misma no impediría la remisión al reglamento pero sin que tales remisiones hagan posible una reglamentación independiente y no claramente subordinada a la Ley pues ello supondría una degradación de la reserva establecida a favor del legislador (STC 83/84, de 24 de julio). Siendo posible dicha remisión cuando el desarrollo reglamentario resulte complemento indispensable para que la regulación legal pueda cumplir sus objetivos, en aspectos subordinados o de carácter auxiliar, a fin de desarrollar o complementar una previa determinación legislativa (STC 112/2006, de 5 de abril).

De acuerdo con lo expuesto y teniendo en cuenta que el artículo 5.2 b) del Anteproyecto de Ley que no ocupa podría entenderse alusivo precisamente a la definición del ámbito subjetivo del derecho de participación política reconocido en el artículo 30 del EAA, se considera que la remisión al reglamento efectuada en el mismo habría de acotarse mediante las correspondientes previsiones legales que vinieran a definir los requisitos correspondientes, al menos, en sus aspectos esenciales.

En esta línea parece incidir, por ejemplo, el artículo 13.1 c) del propio Anteproyecto de ley en relación con los "Procesos de deliberación participativa", aunque en relación con una posible



Código Seguro de verificación:BDNx7hh/X/62ynTctkpwAQ==. Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: <https://www.juntadeandalucia.es/economiainnovacionyciencia/verifirma2>
Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.

FIRMADO POR	ANA MARIA MEDEL GODOY		FECHA	31/05/2016
ID. FIRMA	ws029.juntadeandalucia.es	BDNx7hh/X/62ynTctkpwAQ==	PÁGINA	17/33
				
BDNx7hh/X/62ynTctkpwAQ==				

inscripción para participar en tales procedimientos y no con carácter general en relación con todos los procedimientos de participación regulados en dicho Anteproyecto.

5.7.- Artículo 6:

En este artículo, en su inciso inicial, habría de aludirse a *“Las personas o entidades a las que se refiere el artículo anterior(....)”*.

5.8.- Artículos 7 y 9:

En el apartado 2 del artículo 7 del Borrador de Anteproyecto de ley se somete a su consideración la recomendación de concreción de la expresión utilizada *“in fine”*: *“tiempo suficiente”* o el establecimiento de un mínimo al efecto.

En relación con el contenido de estos dos artículos cabría poner de manifiesto su carácter excesivamente programático. Por todos, puede verse el Dictamen 826/2015, de 15 de diciembre, sobre el Anteproyecto de Ley de Servicios Sociales de Andalucía, conforme al cual deberían evitarse 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 autoridad y estima social, y el legislador confunde su papel con el que ya desempeñó el poder estatuyente.

5.9.- Artículo 10.2:

En el apartado 2 del Borrador de Anteproyecto de Ley no se contemplarían algunos de los procesos de participación regulados en el propio Título III del mismo. Así los *“Participación Ciudadana en la elaboración de los presupuestos”* (Capítulo III) o *“Participación ciudadana en el seguimiento y evaluación de las políticas públicas de la Junta de Andalucía”* (Capítulo VI), lo que habría de subsanarse.

5.10.- Artículo 11.2:

En el apartado 2 de este artículo, se recogería lo que parece una enumeración de los posibles supuestos en que cabría la aplicación de un procedimiento de deliberación participativa, que sin embargo parece quedar sin efecto o devenir como meramente ejemplificativa, a la vista de la amplitud de los términos del último de los apartados incorporados al mismo (artículo 11.2 h) del Anteproyecto).

En el subapartado e) del apartado 2 de este artículo se utilizaría la expresión *“presupuestos consolidados de las entidades locales”*, habiendo de advertirse respecto a dicha indicación, y todas las restantes efectuadas en los mismos términos a lo largo del Borrador (por ejemplo, en su artículo 22.1 *Procesos de presupuestos participativos de las entidades locales*, etc.) que se trataría de una expresión que no se deduciría de la normativa vigente en materia de régimen local, alusiva simplemente al presupuesto de las entidades locales.

5.11.- Artículo 11.3:



Código Seguro de verificación: bDNx7hh/X/62ynTctkpwAQ==. Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: <https://www.juntadeandalucia.es/economiainnovacionyciencia/verifirma2>
Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.

FIRMADO POR	ANA MARIA MEDEL GODOY		FECHA	31/05/2016
ID. FIRMA	ws029.juntadeandalucia.es	bDNx7hh/X/62ynTctkpwAQ==	PÁGINA	18/33
				
bDNx7hh/X/62ynTctkpwAQ==				

En el apartado 3 de dicho artículo se remitiría a la decisión del órgano competente por razón de la materia el determinar los asuntos o procedimientos en que pudiera llevarse a cabo alguno de los procesos de participación ciudadana, sin perjuicio del derecho de iniciativa para promover tales procesos. Tal remisión incondicionada a la decisión del órgano competente no parece compatible con la garantía estatutaria y la reserva legal establecidas en el EAA a favor del derecho referenciado, por lo que habrían de incorporarse al texto legal que nos ocupa, las correspondientes indicaciones o parámetros legales, orientativos de tal decisión, a fin de garantizar la efectividad del derecho de participación pública a que venimos haciendo referencia. Indefinición que, por otra parte, se vería acrecentada por la generalidad de los términos del apartado precedente (artículo 11.2 del Anteproyecto), tal y como acabamos de exponer.

Por otra parte, en relación con este mismo apartado 3 del artículo 11 y restantes artículos respecto de los que proceda del Anteproyecto de ley que nos ocupa (artículo 11.5, artículo 12.1, artículo 16.5, artículo 17.2, artículo 18.1, artículo 19.4, artículo 20.1 y 2, artículo 25.3 etc.), se recomienda aclarar los términos de las genéricas expresiones utilizadas (*“órgano competente por razón de la materia”* u *“órgano competente”*, *“persona o personas de la Administración responsables de la coordinación del mismo”* etc.).

Finalmente también habría de clarificarse la expresión del artículo 11, en su apartado 5, cuando indica que correspondería al órgano competente para iniciar el procedimiento *“proponer”*, en el sentido de si se trataría efectivamente de tal propuesta o más bien de la adopción de una decisión y, en el primer caso, ante qué órgano se efectuaría dicha propuesta.

5.12.- Artículo 12:

En el apartado 2 habría de indicarse más bien que *“Las Administraciones Públicas de Andalucía podrán iniciar procesos de participación de oficio, sea por propia iniciativa o a instancia de una iniciativa ciudadana”*.

5.13.- Artículo 13:

Como indicación de técnica normativa, pero igualmente de calado sustantivo desde el punto de vista de las exigencias derivadas de la reserva de ley existente en relación con el derecho de participación pública regulado en el Anteproyecto de ley que nos ocupa, cabría advertir del régimen excesivamente impreciso establecido en el artículo 13 del Borrador en relación con: los requisitos, efectos etc. de la correspondiente inscripción, sin que resulte compatible con aquellas la simple remisión al reglamento efectuada en el artículo 13.2 del Borrador de Anteproyecto de Ley de Participación Ciudadana de Andalucía a que venimos haciendo referencia.

Por otra parte, en el artículo 13.1 c) se recomienda la inclusión de un número máximo de miembros, junto a la indicación de un mínimo ya establecida, respecto a la composición comisión coordinadora o promotora. Ello a fin de asegurar la viabilidad práctica de la comisión y, consecuentemente, del proceso.



Código Seguro de verificación: bDNx7hh/X/62ynTctkpwAQ==. Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: <https://www.juntadeandalucia.es/economia/innovacion/ciencia/verifirma2>
Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.

FIRMADO POR	ANA MARIA MEDEL GODOY		FECHA	31/05/2016
ID. FIRMA	ws029.juntadeandalucia.es	bDNx7hh/X/62ynTctkpwAQ==	PÁGINA	19/33
				
bDNx7hh/X/62ynTctkpwAQ==				

5.14.- Artículo 16.2:

En relación con el apartado 2, se da por reproducida la indicación efectuada anteriormente en relación con el artículo 12.2.

Por otra parte habríamos de poner de manifiesto el carácter reiterativo de este artículo 16.2 en cuanto a lo establecido, a su vez, en el artículo 12.2 del propio Anteproyecto de Ley.

5.15.- Artículo 16.3

Conforme al apartado 3 del artículo 16 del Anteproyecto de Ley, los procesos de deliberación participativa, se realizarán inmediatamente después del inicio del procedimiento de decisión o de formulación y adopción de una política pública. En el primer caso, es decir, en el supuesto de que se trate del procedimiento dirigido a la adopción de una “*decisión*”, suscitaría dudas si tal procedimiento pudiera ser el de elaboración o aprobación de un acto administrativo.

En tal supuesto podría estarse regulando un trámite, forma o cauce de participación de los contemplados en el artículo 86.4 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Debiendo clarificarse, por otra parte, su relación con un eventual trámite de información pública que pudiera existir en dicho procedimiento o incluso, en dicha línea, justificarse en tales casos su existencia en concurrencia con aquel.

Por otra parte, tal configuración respecto a este procedimiento o trámite de deliberación participativa no parece compatible con la previsión incorporada, a su vez, al artículo 14.4 del propio Anteproyecto de Ley de Participación Ciudadana en el sentido de que las incidencias que pudieran concurrir en este tipo de procedimientos no afectarán, en ningún caso, a la validez y eficacia del acto o decisión en cuyo procedimiento se prevea. Ésta misma objeción habríamos de hacerla extensiva a los restantes artículos del Anteproyecto respecto de los que proceda {artículo 24.2: “*(...) antes de adoptar una decisión sobre un asunto que les afecta(...)*”}.

5.16.- Artículo 16.4:

En relación con el apartado 4 del artículo 16 no se entiende bien su inciso final, en la medida en que, de los Capítulos I y Capítulo II del Título III se inferiría que la decisión de existencia o inicio del proceso de deliberación participativa habría de adoptarse o aceptarse en todos los casos por el órgano responsable o competente por razón de la materia (artículos 11.3 y 17 apartados 2 y 3 del Borrador de Anteproyecto de Ley de Participación Ciudadana de Andalucía).

5.17.- Artículo 17.2:

En el apartado 2 habría de dotar de mayor precisión a la expresión “*que preferentemente será a través de un correo electrónico*” con expresión de la normativa o garantías a que habría de estar sujeta tal comunicación. A tal efecto se recomienda la remisión a la normativa sobre notificación electrónica.



Código Seguro de verificación:BDNx7hh/X/62ynTctkpwAQ==. Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: <https://www.juntadeandalucia.es/economiainnovacionyciencia/verifirma2>
Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.

FIRMADO POR	ANA MARIA MEDEL GODOY		FECHA	31/05/2016
ID. FIRMA	ws029.juntadeandalucia.es	BDNx7hh/X/62ynTctkpwAQ==	PÁGINA	20/33
				
BDNx7hh/X/62ynTctkpwAQ==				

5.18.- Artículo 17.3:

En el apartado 3 habría de indicarse el “*dies a quo*”, por referencia al momento o trámite, que marque el inicio del cómputo del plazo establecido (“*60 días*”).

5.19.- Artículo 18.2:

En el apartado 2 a) se recomienda aclarar la expresión “*naturaleza y carácter del proceso deliberativo*”.

En el apartado 2 c) se propone que la referencia se haga más bien al órgano o cargo de la persona responsable de la coordinación.

5.20.- Artículo 18.4:

Por otra parte, habríamos de advertir desde aquí como parece existir contradicción en el contenido del Anteproyecto de Ley en la medida en que en el artículo 13 del mismo se prevería como posibilidad la de “*habilitar la inscripción*” de las personas o entidades interesadas en participar en los mismos y ello respecto a determinados los procesos de deliberación participativa, siendo así que, sin embargo, en el artículo 18.4 del propio Anteproyecto de Ley se prevería tal inscripción como un requisito de general aplicación a los procesos de deliberación participativa (“*los procesos de deliberación participativa requerirán la inscripción de las personas y entidades de participación ciudadana interesadas en participar en los mismos, (...)*”).

Nada se indicaría acerca de la forma o régimen jurídico de dicha inscripción (por ejemplo, si sería en un registro determinado, sus requisitos, efectos etc.).

5.21.- Artículo 18.5:

En el apartado 5 se somete a su consideración la recomendación de dotar de mayor concreción a la siguiente mención o expresión incluida en el mismo: “*máxima difusión*” y “*máxima extensión posible*”.

5.22.- Artículo 18.6:

En el apartado 6 del Borrador de Anteproyecto de Ley habría de matizarse el inciso final “*suspendiendo, cuando proceda, las actuaciones*” en el sentido de que tal suspensión podría o habría de adoptarse de acuerdo o siempre que ello sea posible conforme a la normativa de aplicación”.

5.23.- Artículo 19.2:

En relación con el apartado 2 se somete a su consideración la recomendación de concretar las menciones incluidas en el mismo: “*máxima difusión*” y “*máxima extensión posible*” o establecer unos mínimos al respecto, ello en atención a consideraciones relacionadas con la seguridad jurídica.

Igualmente en relación con dicho apartado 2, se propone indicar, como mejora de redacción, al final del mismo: “*(...) mecanismos presenciales de participación según el ámbito territorial a que se*



Código Seguro de verificación: bDNx7hh/X/62ynTctkpwAQ==. Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: <https://www.juntadeandalucia.es/economiainnovacionyciencia/verifirma2>
Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.

FIRMADO POR	ANA MARIA MEDEL GODOY	FECHA	31/05/2016
ID. FIRMA	ws029.juntadeandalucia.es	PÁGINA	21/33



bDNx7hh/X/62ynTctkpwAQ==

refieran los mismos” o bien “mecanismos presenciales de participación en función del respectivo ámbito territorial”.

5.24.- Artículo 19.3:

En el apartado 3 no parece adecuado indicar que si las Administraciones Públicas andaluzas tuvieran conocimiento de la existencia de otra información relevante “(...) *informarán sobre su existencia*” ello en la medida en que el artículo 4 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía regula la obligación de determinadas personas o terceros, por su particular relación con la Administración (beneficiarios de subvenciones, adjudicatarios de contratos del sector público, prestadores de servicios públicos, entre otros), de facilitar determinada información a la Administración o previo requerimiento por parte de ésta, pero no de facilitar la misma a otras personas, por ejemplo, las que pudieran tomar parte en un proceso de deliberación participativa.

5.25.- Artículo 19.5:

Respecto al apartado 5, habríamos de poner de manifiesto la imprecisión de la expresión utilizada al aludir “(...) *o en la Web institucional de cada órgano competente de la Administración.*”

En este mismo apartado habría de mejorarse la redacción aclarando el alcance de la expresión “*todos los actos del proceso de deliberación participativa*”, en el sentido de si los mismos aludirían a las alegaciones efectuadas por los ciudadanos o entidades de participación, o bien a la actuación de los órganos administrativos implicados o alguno de ellos etc.

5.26.- Artículo 20.2:

En el apartado 2 se contemplaría la necesidad de un pronunciamiento motivado del “*órgano competente para adoptar la decisión o aprobar la política pública*” acerca de los resultados del proceso de deliberación participativa o sobre la incidencia del mismo en la adopción de la correspondiente decisión o política pública, previsión en relación con la cual habríamos de poner aquí de manifiesto las implicaciones o dificultades prácticas que pudiera conllevar el que tal valoración motivada hubiera de efectuarse por dicho órgano, en supuestos en que tal cualidad pudiera corresponder, por ejemplo, al Consejo de Gobierno etc.

5.27.- Artículo 21.1:

En el apartado 1, por razones de seguridad jurídica habría de clarificarse cuales sean las concretas funciones o competencias atribuidas a la Consejería de Hacienda, delimitándolas, por ejemplo, en su caso, de las atribuidas a las restantes Consejerías con responsabilidades en la redacción del Anteproyecto de Presupuesto de la Junta de Andalucía (artículos 13 y 14 del Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo, que aprueba el Texto Refundido de la Ley de Hacienda Pública de la Junta de Andalucía).

Igualmente habría de precisarse su alcance en cuanto a si se trataría de una simple habilitación reglamentaria que pudiera en tal sentido entrar en contradicción o suponer excepción a la establecida en la Disposición Final Primera del propio Anteproyecto de Ley.



Código Seguro de verificación: bDNx7hh/X/62ynTctkpwAQ==. Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: <https://www.juntadeandalucia.es/economiainnovacionyciencia/verifirma2>
Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.

FIRMADO POR	ANA MARIA MEDEL GODOY		FECHA	31/05/2016
ID. FIRMA	ws029.juntadeandalucia.es	bDNx7hh/X/62ynTctkpwAQ==	PÁGINA	22/33
				
bDNx7hh/X/62ynTctkpwAQ==				

5.28.- Artículo 21.2:

Finalmente atendiendo a la reserva legal existente en esta materia, en el artículo 21 habrían de establecerse los parámetros o criterios para el ulterior desarrollo reglamentario, más allá de la simple remisión incorporada a su actual apartado 2.

5.29.- Artículo 22.6:

En relación con el apartado 6, advertiremos de que con su actual redacción [“(…) a través de convocatorias públicas (…)”] pudiera entenderse limitada la posibilidad del otorgamiento de subvenciones excepcionales conforme a la normativa general de subvenciones en esta materia.

5.30.- Artículo 24.1:

Con la actual redacción del apartado 1 *Consultas populares*, se estaría identificando el género “*Consulta populares*” (según las rúbricas de los artículos 23 y 24 así como el inciso inicial del artículo 24), con una de sus concretas manifestaciones. No siendo posible confundir género y especie.

Por otra parte, habríamos de advertir que, el apartado 1, a diferencia de lo que sucedería respecto a las restantes modalidades de consultas populares contempladas en los apartados sucesivos de este mismo artículo, no definiría la figura de las “*consultas populares*” contemplada en dicho apartado inicial.

5.31.- Artículo 24.3:

En relación con su apartado 3, habríamos de advertir acerca de que, con la actual redacción de su inciso final, pudieran entenderse limitado el ámbito propio de los “*foros de consulta*” al debate o análisis de los efectos de las políticas públicas, al relativo a la calidad de vida de la ciudadanía.

5.32.- Artículo 24.5:

En relación con el apartado 5, habríamos de advertir que, en el supuesto de que tales Jurados reunieran las características propias de un órgano colegiado, habrían de someterse al régimen jurídico de éstos últimos, por ejemplo, en cuanto a su posible creación.

5.33.- Artículo 25.1:

En el apartado 1 se aludiría al inicio de este procedimiento, a instancia de una iniciativa ciudadana, pudiendo suscitar dudas si en este caso solamente cabría tal opción de inicio o si sería también aplicable la regla general del artículo 12.2 del Anteproyecto, lo que cabría aclararse.

En el apartado 1, se limitaría la iniciativa ciudadana a la puesta en marcha de políticas públicas, siendo así que en el apartado 3 se ampliaría el ámbito de este procedimiento aludiéndose a “*decisión, iniciativa o política pública*” habiendo de concordarse ambas menciones, que, por otra parte, habrían también de guardar adecuada concordancia con las del resto del articulado (por ejemplo, artículo 11.2).



Código Seguro de verificación: bDNx7hh/X/62ynTctkpwAQ==. Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: <https://www.juntadeandalucia.es/economia/innovacion/y-ciencia/verifirma2>
Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.

FIRMADO POR	ANA MARIA MEDEL GODOY		FECHA	31/05/2016
ID. FIRMA	ws029.juntadeandalucia.es	bDNx7hh/X/62ynTctkpwAQ==	PÁGINA	23/33



bDNx7hh/X/62ynTctkpwAQ==

5.34.- Artículo 25.4:

En el apartado 4 no se prevería ninguna publicidad para la decisión de aceptación de una propuesta, a diferencia de lo establecido en el apartado 5 para los supuestos de rechazo.

5.35.- Artículo 25.5:

En el apartado 5, en la medida en que la Ley 1/2014, de 24 de junio, no parece establecer la obligación de publicar el acuerdo a que se refiere dicho inciso legal, habría de aclararse el sentido de la remisión efectuada a dicha Ley 1/2014, de 24 de junio, estableciendo de forma más clara dicha obligación y limitando la remisión, en su caso, a dicha Ley en cuanto a la forma de publicación del acuerdo.

5.36.- Artículo 26:

En el apartado 2 parece contemplarse que el procedimiento de participación en la elaboración de disposiciones generales se inicie mediante la publicación en el portal de las Transparencia por parte del órgano competente de su intención de elaborar una disposición de carácter general. Sobre el particular habríamos de advertir que de la normativa actualmente en vigor no se desprendería tal obligación, por lo que parecería oportuno diferenciar o adicionar en este artículo 26 alguna indicación en tal sentido, en cuanto a que cuando un órgano tuviere intención de elaborar una disposición general y acordare la aplicación del proceso participativo, habría de procederse por éste a la publicación, en la forma prevista en la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, o en el *"Portal de la Transparencia"*, de su intención de elaborar la correspondiente disposición de carácter general.

Por otra parte, desconocemos si en dicho apartado se estaría presuponiendo tal obligación de publicación como preceptiva en todo caso por aplicación del artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas, que establecería con carácter preceptivo la realización del trámite de consulta pública en la elaboración de disposiciones reglamentarias.

En cualquier caso el régimen establecido en el artículo 26 del Anteproyecto de Ley que nos ocupa no coincidiría con el establecido en el artículo 133, por ejemplo, en cuanto al ámbito de las posibles excepciones a la práctica del trámite de consulta pública, concreción de las cuestiones acerca de las cuales habría de efectuarse la consulta etc.

Por ello sería necesario clarificar la relación de este procedimiento con el regulado en la normativa básica estatal, garantizando en caso de que se trate del mismo trámite o procedimiento la observancia de lo establecido por la normativa básica. Teniendo en cuenta que la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas, entraría en vigor el 2 de octubre de 2016, con un periodo de adaptación normativa de 1 año para las correspondientes Administraciones Autonómicas y Locales (Disposiciones Finales Quinta y Séptima).



Código Seguro de verificación:BDNx7hh/X/62ynTctkpwAQ==. Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: <https://www.juntadeandalucia.es/economiainnovacionyciencia/verifirma2>
Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.

FIRMADO POR	ANA MARIA MEDEL GODOY		FECHA	31/05/2016
ID. FIRMA	ws029.juntadeandalucia.es	BDNx7hh/X/62ynTctkpwAQ==	PÁGINA	24/33



BDNx7hh/X/62ynTctkpwAQ==

En el apartado 3 habría de clarificarse el sentido de la expresión {“el órgano encargado de la redacción (...)”}.

5.37.- Artículo 27:

En la rúbrica de este artículo habría de emplearse la expresión “*Propuestas de iniciativa reglamentaria*”, más que de iniciativa reglamentaria al venir ésta última atribuida en exclusiva al Gobierno (artículo 97 de la Constitución Española y artículo 119.3 del Estatuto de Autonomía de Andalucía). En este sentido puede verse el Dictamen 306/2009, de 25 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, sobre el Proyecto de Ley Canaria de Fomento de la Participación Ciudadana, que señalaría por lo que aquí interesa:

“Por lo demás, es de tener en cuenta, en relación con el artículo 18 PL, que más que una “iniciativa reglamentaria”, la cual corresponde en exclusiva al Gobierno, se trataría de una propuesta de iniciativa reglamentaria”.

En el apartado 2 habrían de concretarse los extremos de la remisión efectuada en el mismo a la normativa reguladora de la iniciativa legislativa popular en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

5.38.- Artículo 28:

En el apartado 2 se limitaría la posibilidad de participar en este tipo de procedimientos, a las personas previstas en el artículo 5.1, desconociéndose si se trataría de error o imprecisión queriéndose aludir aquí tanto a las personas como a las entidades comprendidas en el artículo 5 del Anteproyecto de Ley.

Por otra parte, como advertencia de carácter general habríamos de poner de manifiesto que el procedimiento previsto en este artículo, adolecería de escasa regulación.

5.39.- Artículo 31:

Habida cuenta de la previsión estatutaria contemplada en el artículo 138 del EAA, parece más adecuado que este artículo incorpore simplemente la remisión a la correspondiente ley en los términos de su actual apartado 2, suprimiéndose su actual apartado 1.

5.40.- Artículo 33.4:

En el apartado 4, habríamos de advertir de que, al utilizarse para delimitar el ámbito de las consultas participativas locales la expresión “*competencia propia*”, que tendría un significado específico en la normativa básica sobre régimen local, por contraposición a las delegadas y a las distintas de las propias y delegadas o impropias (artículo 7 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, en redacción dada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local), pudiera entenderse limitado dicho ámbito a este tipo de competencias en su acepción técnico jurídica o estricta, siendo así que del artículo 78 del EAA no se inferiría tal limitación.

5.41.- Artículo 37.



Código Seguro de verificación: bDNx7hh/X/62ynTctkpwAQ==. Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: <https://www.juntadeandalucia.es/economiainnovacionyciencia/verifirma2>
Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.

FIRMADO POR	ANA MARIA MEDEL GODOY		FECHA	31/05/2016
ID. FIRMA	ws029.juntadeandalucia.es	bDNx7hh/X/62ynTctkpwAQ==	PÁGINA	25/33



bDNx7hh/X/62ynTctkpwAQ==

En cuanto a los asuntos o materias objeto de posible consulta, habría de excluirse la materia propia del Referendum o *“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 ejercicio del derecho fundamental reconocido por la Constitución en el artículo 23”* (STC 31/2010, de 28 de junio).

Por otra parte, en cuanto a la referencia a *“los recursos de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma”*, en atención a consideraciones relacionadas con la seguridad jurídica, habría de aclararse el alcance de dicha exclusión, en el sentido de que no existan dudas acerca de si, con la misma, se aludiría exclusivamente a los ingresos de la Hacienda Pública o también a la disposición o empleo de tales recursos, o sea, a los gastos públicos.

5.42.- Artículo 38:

En el supuesto de que, como así parece, en su inciso inicial pretendiera indicarse el carácter no vinculante de la consulta de acuerdo con la rúbrica del propio artículo, se recomienda señalarlo así expresamente, en sustitución de la actual expresión de carácter prácticamente tautológico.

En el segundo apartado habría de indicarse el *“dies a quo”* para el comienzo del plazo máximo de 30 días establecido en dicho inciso.

5.43.- Artículo 39.3:

En relación con el apartado 3 del Anteproyecto de Ley no se entiende bien la redacción del mismo, en relación con los precedentes, en cuanto que se indicaría en su inciso inicial que en las consultas participativas locales su ámbito territorial será el término municipal, y sin embargo a continuación se reconocería la posibilidad de que el mismo pudiera ser inferior (distrito o entidad de gestión descentralizada) pero, sin embargo, no se utilizaría la conjunción *“o”* de los incisos precedentes (*“el ámbito territorial será el de la Comunidad Autónoma o el ámbito territorial inferior (...)”*), lo que podría suscitar dudas interpretativas.

Por otra parte, en relación con el inciso final de este apartado 3 (*“(...) ya sean de distrito en los municipios de gran población, o en el ámbito de una entidad de gestión descentralizada”*) habría de tenerse en cuenta que las entidades descentralizadas contempladas como tales en la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, serían actualmente entidades desconcentradas a partir de la modificaciones introducidas en la normativa básica sobre régimen local (artículo 24 bis de la LBRL) por la LRSAL. Si bien las entidades de ámbito territorial inferior al municipio preexistentes mantendrían su personalidad jurídica por lo que continuarían siendo entidades descentralizadas (Disposición Transitoria Cuarta de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local).

5.44.- Artículo 40.1:

En el apartado 1 se contemplarían periodos distintos respecto de las elecciones a Cortes Generales y al Parlamento de Andalucía (subapartados a) y b) respectivamente), diferencia que habría de aparecer justificada en el expediente.



Código Seguro de verificación:BDNx7hh/X/62ynTctkpwAQ==. Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: <https://www.juntadeandalucia.es/economiainnovacionyciencia/verifirma2>
Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.

FIRMADO POR	ANA MARIA MEDEL GODOY		FECHA	31/05/2016
ID. FIRMA	ws029.juntadeandalucia.es	BDNx7hh/X/62ynTctkpwAQ==	PÁGINA	26/33



BDNx7hh/X/62ynTctkpwAQ==

5.45.- Artículo 40.2:

En el apartado 2 *“in fine”* habría de indicarse más bien lo siguiente: *“(....) y deberá ser convocada una vez que finalicen los períodos indicados en el apartado precedente”*.

5.46.- Artículo 41.2:

En el apartado 2 se prevé la constitución de una Comisión promotora, al objeto de impulsar una iniciativa ciudadana para la convocatoria de consultas participativas, que habría de estar formada por al menos tres miembros con derecho a voto en la consulta respectiva, siendo así que tales personas, es decir, las que tendrían derecho a voto, serían las personas físicas mayores de 16 años con vecindad administrativa en el ámbito territorial al que se refiera la consulta y que pertenezcan al sector o colectivo que tenga interés directo en la misma (artículo 34 del Anteproyecto). De acuerdo con el artículo 41.2 a que venimos haciendo referencia, parece que la iniciativa habría de promoverse por una Comisión compuesta por tres personas físicas, sin embargo tanto el artículo 55.2, para las consultas participativas autonómicas, como el artículo 57.2, respecto a las consultas participativas locales, preverían la posibilidad de que tales consultas fueran promovidas por personas físicas o jurídicas, habiendo de aclararse la redacción del Anteproyecto superando eventuales contradicciones a fin de que el mismo mantenga una adecuada coherencia interna y facilitando su comprensión o aplicación. En tal sentido habría de determinarse con claridad, en el caso de que tal fuera la opción propuesta, si la legitimación para la iniciativa correspondería a las personas indicadas en los mencionados artículo 55 y 57, siendo así que, en todo caso, ulteriormente habría de constituirse una Comisión Promotora.

Por otra parte, en relación con dicho apartado 2, se recomienda establecer también un número máximo de miembros de la Comisión Promotora.

Asimismo, en relación con dicho apartado en su inciso final, se recomienda aclarar la expresión *“ni Diputados o Diputadas en la Diputación Provincial”* al objeto de que no existan dudas en cuanto a si se estaría aludiendo a la condición de Diputado Provincial con carácter general, como miembro de cualquiera de las Diputaciones Provinciales de Andalucía o si aludiría a la Diputación Provincial correspondiente o respectiva, en el supuesto de consultas participativas locales convocadas por Diputaciones Provinciales. Ello en la medida en que en el inciso precedente se aludiría a que *“(...) no sean alcaldes o concejales en el ayuntamiento correspondiente”*.

Finalmente se somete a su consideración la adecuación de invocar aquí, es decir, en el artículo 41.2 del Anteproyecto de ley que nos ocupa, la normativa sobre incompatibilidad de altos cargos de la Administración de la Junta de Andalucía en cuanto que la misma establecería la incompatibilidad del desempeño de tales cargos con cualquier actividad pública o privada salvo las exceptuadas expresamente, incompatibilidades respecto de las que no se entiende bien el sentido de su extensión a la posibilidad de promover consultas participativas. Por ello parece más apropiado que se excluyera de la posibilidad de formar parte de la Comisión, más bien a los comprendidos en el ámbito de aplicación de tal normativa, si es que tal fuera la intención del redactor del proyecto.



Código Seguro de verificación:BDNx7hh/X/62ynTctkpwAQ==. Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: <https://www.juntadeandalucia.es/economiainnovacionyciencia/verifirma2>
Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.

FIRMADO POR	ANA MARIA MEDEL GODOY		FECHA	31/05/2016
ID. FIRMA	ws029.juntadeandalucia.es	BDNx7hh/X/62ynTctkpwAQ==	PÁGINA	27/33



BDNx7hh/X/62ynTctkpwAQ==

En análogo sentido, daremos por reproducida tal indicación respecto al inciso incluido a continuación en el artículo 41.2 del Anteproyecto, en cuanto que se pudiera estar aludiendo a la normativa sobre incompatibilidades de los miembros de la Corporación Local (“(...) o en su caso, de la prevista en la legislación de régimen local”), siendo recomendable, en cualquier caso que se acote o aclaren los términos de esta última referencia o remisión a la normativa de régimen local.

5.47.- Artículo 43.3 y 43.4:

En el apartado 3 subapartado c), la referencia habría de hacerse a los artículos 56.2 y 58.2 del propio Anteproyecto, y no a los artículos 57.2 y 59.2 del mismo como se indicaría en la actual redacción.

En los apartados 3 y 4 del Anteproyecto de Ley, no se contemplaría la notificación a los promotores de una eventual decisión de inadmisión de la iniciativa.

5.48.- Artículo 46.1:

En su apartado 1 habría de indicarse *“La competencia para convocar consultas participativas autonómicas corresponde al Presidente (...)”*.

5.49.- Artículo 48.2:

El apartado 2 del Anteproyecto parece que estaría referido a las consultas participativas autonómicas, según se inferiría de la lectura completa del artículo mencionado y, en particular, de lo establecido en su apartado 3. Por ello habría de mejorarse su redacción en cuanto que la misma aludiría en su redacción actual a *“la sede electrónica, portal o página web de la Administración Pública Convocante”*.

5.50.- Artículo 48.3:

En el apartado 3 inciso final del Anteproyecto, habría de incluirse el *“dies a quo”* o fecha inicial para el cómputo del plazo de cinco días establecido en el mismo.

5.51.- Artículo 50.2:

En relación con el apartado 2, se somete a su consideración si resultaría adecuada o correcta la expresión *“(...) o que hayan sido acreditados por la persona que pretenda participar en la consulta”*, o si se trataría de datos acerca de tales personas, o sea, de las comprendidas en el sector o colectivo de que se trate pero facilitados, por ejemplo, por la Comisión promotora. No sería correcto referirse a quien pretenda participar en la consulta en cuanto que no parece que pueda conocerse a priori tal intención de tomar parte o no en la misma. Por otra parte, tampoco quedaría claro con la actual redacción si al aludir a quienes pretenden participar se estaría haciendo referencia a los promotores o a los posibles votantes.

5.52.- Artículo 52.4:



Código Seguro de verificación: bDNx7hh/X/62ynTctkpwAQ==. Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: <https://www.juntadeandalucia.es/economiainnovacionyciencia/verifirma2>
Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.

FIRMADO POR	ANA MARIA MEDEL GODOY		FECHA	31/05/2016
ID. FIRMA	ws029.juntadeandalucia.es	bDNx7hh/X/62ynTctkpwAQ==	PÁGINA	28/33
				
bDNx7hh/X/62ynTctkpwAQ==				

En relación con la campaña institucional, el apartado 4 establecería el carácter facultativo o potestativo de la misma, lo que se pone de manifiesto a los solos efectos de la consideración de la oportunidad de tal solución o propuesta.

5.53.- Artículo 53.b):

En el apartado b) del Anteproyecto de Ley se recomienda aclarar a qué se aludiría con la expresión *“500.000 habitantes de la población de derecho”*, en el sentido de si la misma sería alusiva a la población con sufragio activo, empadronada, empadronada mayor de 16 años etc.

5.54.- Artículo 57.3:

En el apartado 3 habría de mejorarse la redacción de su inciso inicial en cuanto que determinaría: *“requerirá de al menos, el apoyo de un número de firmas válidas 34 de la presente ley”* indicándose más bien que *“requerirá de al menos, el apoyo de un número de firmas válidas entre aquellos que tuvieran derecho a participar según el tipo de consulta conforme al artículo 34 de la presente ley, de acuerdo a los siguientes tramos”* u otra redacción equivalente.

En dicho apartado 3 habría de incluirse alguna referencia en cuanto a los datos de población a tener en cuenta para aplicar los criterios establecidos en el mismo, por ejemplo, el de las personas empadronadas en los municipios correspondientes, que figuraría en el apartado 3 del artículo 57.

5.55.- Artículo 57.4:

En el apartado 4 del Anteproyecto se aludiría a la necesidad de acreditar al menos un número de firmas que alcance *“los porcentajes anteriores”*, advertiremos como en el apartado precedente se establecen determinadas cifras de población junto a los correspondientes porcentajes, ello a los efectos de que se incluyera la oportuna indicación si tal remisión se pretendiere no solo en relación con los porcentajes indicados en el apartado precedente sino también a las cifras respectivas (*“500 más el 7% de los habitantes que excedan de 5.000”*).

5.56.- Artículo 57.5:

En el apartado 5 del Anteproyecto habría de mejorarse su redacción al resultar ésta confusa cuando indica *“(…) se determinará por medio del Reglamento u Ordenanza de Participación Ciudadana que apruebe cada entidad local o, en su defecto, no pudiéndose establecer mínimos para el ejercicio de la iniciativa que sean superiores(…)”*.

5.57.- Artículo 60.1:

En el apartado 1 del Anteproyecto de Ley no se indicaría la forma de designación de los miembros de la Comisión de Control.

5.58.- Artículo 60.2:

En el apartado 2 del Anteproyecto se aludiría, como misión de la Comisión de Control que pudiera establecerse en el ámbito de las Diputaciones Provinciales, a los *“recursos”* que se planteen en las consultas participativas provinciales. Recursos a los que no se aludiría sin embargo en el



Código Seguro de verificación:BDNx7hh/X/62ynTctkpWAQ==. Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: <https://www.juntadeandalucia.es/economiainnovacionyciencia/verifirma2>
Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.

FIRMADO POR	ANA MARIA MEDEL GODOY		FECHA	31/05/2016
ID. FIRMA	ws029.juntadeandalucia.es	BDNx7hh/X/62ynTctkpWAQ==	PÁGINA	29/33



BDNx7hh/X/62ynTctkpWAQ==

apartado precedente del artículo 60, respecto a las Comisiones de Control correspondientes a las consultas participativas autonómicas, por lo que se recomienda que ambas menciones guarden adecuada concordancia en aras a la coherencia interna del Anteproyecto de Ley que nos ocupa.

En relación con las consultas participativas de los entes locales municipales, el artículo 60.2 del Anteproyecto de Ley determinaría que *“se podrá constituir una Comisión de Control en la respectiva entidad”* desconociéndose si tal opción se contemplaría como alternativa a la posibilidad de creación de otras estructuras u órganos en las respectivas normas organizativas o si se estaría admitiendo la posibilidad de que no existieran tales órganos en relación con las consultas participativas locales convocadas por los Ayuntamientos, lo que nos llevaría a recomendar, si la opción fuera la primera de las enunciadas anteriormente, que así se detalle o aclare en el texto del Anteproyecto que nos ocupa.

5.59.- Artículo 60.3:

Finalmente en el apartado 3, en cuanto al número de los miembros de la Comisión de Control, se propone indicar, respecto a las consultas participativas locales, más bien un número mínimo y máximo de miembros, a fin de garantizar un ámbito de disposición a favor de la potestad de autoorganización de las entidades locales.

5.60.- Artículo 61.2:

En el apartado 2 del Anteproyecto de Ley no se contemplarían las *“Medidas de educación y formación”* y *“Medidas de fomento en los centros educativos”* contempladas respectivamente en los artículos 62 y 65 del propio Anteproyecto de Ley que nos ocupa.

5.61.- Artículo 70:

Con la actual redacción del inciso final *“(…) y garantizando la debida concurrencia entre las mismas (...)”*, advertiremos que se estaría contemplando la necesidad de promover en todo caso la concurrencia en orden a la suscripción de convenios.

5.62.- Artículos 74 y 76:

En el artículo 74.2 y 76.1 del Anteproyecto de Ley se aludiría a cada una de las Consejerías de la Administración Autonómica y *“sus entidades instrumentales”*, pareciendo además que en el primero de dichos artículos, atendiendo a la redacción de sus dos incisos, se distinguiría entre tales *“entidades instrumentales”* y las *“Agencias adscritas a la Consejería”*.

Sobre el particular cabría poner de manifiesto aquí que las *“Agencias”* pertenecerían a la categoría de *“entidades instrumentales de la Junta de Andalucía”*, configurándose como tales tanto las Agencias como otras entidades de carácter privado de acuerdo con lo establecido en la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de Administración de la Junta de Andalucía y restante normativa de aplicación (artículos 50 y 52.1 a) y b) de la LAJA).

En tal sentido pondremos de manifiesto la eventual contradicción que pudiera existir entre los dos preceptos citados del Anteproyecto de ley, al aludirse en los mismos con carácter general a las



Código Seguro de verificación:BDNx7hh/X/62ynTctkpwAQ==. Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: <https://www.juntadeandalucia.es/economiainnovacionyciencia/verifirma2>
Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.

FIRMADO POR	ANA MARIA MEDEL GODOY		FECHA	31/05/2016
ID. FIRMA	ws029.juntadeandalucia.es	BDNx7hh/X/62ynTctkpwAQ==	PÁGINA	30/33



BDNx7hh/X/62ynTctkpwAQ==

entidades instrumentales de la Junta de Andalucía y el artículo 3.2 del propio Anteproyecto, que, al delimitar su ámbito de aplicación, aludiría a la Administración de la Junta de Andalucía, las Agencias de la Administración de la Junta de Andalucía y las entidades de derecho público a que hace referencia la DA 2ª de la LAJA.

5.63.- Artículo 73.1:

En el apartado 1 habría de concretarse la referencia al *“órgano directivo competente en materia de participación ciudadana de Andalucía”* mediante la indicación específica del cargo o rango de que se trate.

5.64.- Artículo 78.2:

En el segundo inciso, habría de indicarse *“Las entidades locales municipales que por su insuficiente capacidad económica y de gestión no puedan desarrollar dichas funciones podrán requerir la asistencia técnica de la Diputación Provincial a estos efectos”*, ello de acuerdo con las funciones asignadas a las Diputaciones Provinciales por la normativa básica en materia de régimen local (artículo 36 de la LBRL).

5.65. Disposición Adicional Primera.2:

En el inciso inicial de su apartado 2 se recomienda mejorar la redacción mediante expresiones más precisas en relación con la referencia a *“entidades sociales y organismos”* que los conforman.

En relación con el segundo inciso del apartado 2 del Anteproyecto de Ley, en el que se contempla que cada Consejería, Área provincial y delegación municipal de que dependan los órganos colegiados de participación evaluados, *“propondrán un plan de reducción que suponga la supresión de aquellos que, como consecuencia de la evaluación realizada, se consideran ineficientes”*, y en la medida en que pudieran existir órganos de participación cuya creación o supresión no dependa de la administración de la que dependan, p. ejemplo, porque sean de existencia necesaria conforme a la normativa básica estatal (artículos 131 y 132 de la LBRL) se aconseja matizar tal previsión indicándose que la propuesta de plan que suponga la supresión de los órganos sería posible siempre que dicha supresión sea compatible con la normativa reguladora de tales órganos de participación y sea encuadrable en el ámbito competencial de la respectiva Administración.

Por otra parte, en cuanto a la citada referencia a cada *“área provincial y delegación municipal de que dependan los órganos se propondrá”* habríamos de advertir acerca de la posible afectación a la potestad de autoorganización de las entidades locales, siendo recomendable por tanto, al resultar más respetuoso con la misma, que no se determine el órgano competente a estos efectos.

SEXTA. Para terminar, habríamos de exponer a continuación las siguientes consideraciones de técnica normativa:

6.1.- Artículo 1.1:



Código Seguro de verificación:BDNx7hh/X/62ynTctkpwAQ==. Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: <https://www.juntadeandalucia.es/economiainnovacionciencia/verifirma2>
Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.

FIRMADO POR	ANA MARIA MEDEL GODOY		FECHA	31/05/2016
ID. FIRMA	ws029.juntadeandalucia.es	BDNx7hh/X/62ynTctkpwAQ==	PÁGINA	31/33



BDNx7hh/X/62ynTctkpwAQ==

En el apartado 1 de este artículo, la cita del Estatuto de Autonomía de Andalucía habría de hacerse incluyendo su denominación completa, es decir adicionando la expresión “*de Andalucía*”, sin que sea preciso incluir referencia a la Ley Orgánica por la que se aprobó dicho Estatuto (Resolución de 28 de julio de 2005 por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 por el que se aprueban directrices de técnica normativa, Directriz 72).

6.2.- Artículo 1.2:

En el apartado 2 de este mismo artículo “*in fine*” habría de indicarse: “*(...) derivadas de las funciones de gobierno y administración de la Comunidad Autónoma*”.

6.3.- Artículo 2.10:

En el apartado 10 de este artículo cabría aludir también al artículo 57 de la Ley 7/1985, de 2 de agosto, Ley de Bases de Régimen Local.

6.4.- Artículo 11.1:

El contenido del apartado 1 de este artículo sería más propio de la parte expositiva del proyecto normativo que nos ocupa, al ser transcripción de lo dispuesto en otro texto legal: Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, Estatuto de Autonomía para Andalucía.

En tal sentido el Consejo Consultivo de Andalucía habría recomendado la no inclusión en los textos legales de fórmulas explicativas, es decir, preceptos que incorporen explicaciones sobre lo que en cada caso se persigue con la correspondiente regulación o que sean mera reproducción de lo que ya estuviera contenido en normas de rango superior. Por todos, puede verse el Dictamen 826/2015, de 15 de diciembre, sobre el Anteproyecto de Ley de Servicios Sociales de Andalucía, conforme al cual deberían evitarse 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 autoridad y estima social, y el legislador confunde su papel con el que ya desempeñó el poder estatuyente.

6.5.- Artículo 17.4:

En el apartado 4 sería más correcto indicar que “*Reglamentariamente se desarrollarán los requisitos que deban cumplir las solicitudes de iniciativas ciudadanas para la realización de procesos de deliberación participativa, así como las determinaciones para el ejercicio de la iniciativa ciudadana*” añadiendo una referencia final a las prescripciones de la propia Ley “*de acuerdo con lo establecido en la presente Ley*”.

6.6.- Artículo 18.2:

En el apartado 2 e) la barra (“(...) vías/medios(...)”), habría de sustituirse por la correspondiente conjunción (“(...)vías o medios(...)”).

6.7.- Artículo 18.3:

En el apartado 3 “*in fine*” se propone indicar: “*(...) antes de su adopción*”.



Código Seguro de verificación: bDNx7hh/X/62ynTctkpwAQ==. Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: <https://www.juntadeandalucia.es/economiainnovacionyciencia/verifirma2>
Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.

FIRMADO POR	ANA MARIA MEDEL GODOY		FECHA	31/05/2016
ID. FIRMA	ws029.juntadeandalucia.es	bDNx7hh/X/62ynTctkpwAQ==	PÁGINA	32/33



bDNx7hh/X/62ynTctkpwAQ==

6.8.- Artículo 25.6:

En relación con el apartado 6 habríamos de dar por reproducida la consideración incluida “*ut supra*” en relación con el artículo 17.4 del propio Anteproyecto de ley (Consideración 5.4 del presente informe).

6.9.- Artículo 42.2:

En el apartado 2, subapartados a) y d), habrían de suprimirse las tachaduras. Observación que habríamos de hacer extensiva a los restantes preceptos del Anteproyecto de Ley respecto de los que fuera procedente, por ejemplo, artículo 52.2.

Por otra parte, en dicho apartado, existirían dos subapartados denominados d), lo que habría de subsanarse.

6-10.- Artículo 45.1:

En el apartado 1 habría de indicarse:

“La consulta se realizará mediante una o varias preguntas, que serán formuladas de forma concisa, clara y sencilla, con la finalidad de que el sector o colectivo (...)”.

6.11.- Artículo 46:

Al comienzo del apartado inicial habría de incluirse la correspondiente numeración (1).

6.12.- Artículo 55.2:

En el apartado 2 se propone, como mejora de redacción, la supresión de su inciso inicial: “*En el caso de iniciativa ciudadana, (...)*” por resultar redundante al venir referido dicho artículo precisamente a tales casos o supuestos.

6.13.- Artículo 56.1:

En su apartado 1 habría de indicarse: “*Atendiendo a la complejidad que conlleva la realización de consultas participativas autonómicas, reglamentariamente se determinará (...)*”.

Es cuanto me cumple informar a V.I.

Sevilla, 31 de mayo de 2016
LA LETRADA DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA.

Fdo.: Ana María Medel Godoy.



Código Seguro de verificación: bDNx7hh/X/62ynTctkpwAQ==. Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: <https://www.juntadeandalucia.es/economiainnovacionyciencia/verifirma2>
Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.

FIRMADO POR	ANA MARIA MEDEL GODOY		FECHA	31/05/2016
ID. FIRMA	ws029.juntadeandalucia.es	bDNx7hh/X/62ynTctkpwAQ==	PÁGINA	33/33



bDNx7hh/X/62ynTctkpwAQ==