

**INFORME-MEMORIA JUSTIFICATIVA SOBRE LA NECESIDAD Y OPORTUNIDAD DEL
ANTEPROYECTO DE LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE ANDALUCÍA.**

A los efectos previstos en la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, se emite el presente informe-memoria justificativa de la necesidad y oportunidad del Anteproyecto de Ley de Participación Ciudadana de Andalucía:

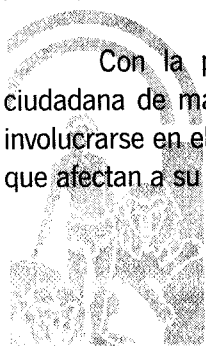
1. Sobre la oportunidad del proyecto:

En el contexto actual la profundización democrática es uno de los principales retos a nivel internacional puesto de manifiesto por diferentes instancias de gobierno y por la sociedad civil. La Democracia Representativa ha supuesto un avance histórico respecto a otros sistemas políticos, como lo atestigua la lucha por el sufragio que hasta fechas recientes había sido negado a amplios sectores de la población. Sin embargo, parece estar asentándose la idea de que la elección de nuestros representantes, a través de la emisión del voto una vez cada cuatro años, es un elemento necesario pero insuficiente. El impulso de formas directas de participación ciudadana que complementen las instituciones representativas se ha convertido en una demanda social de primera magnitud como se viene poniendo de manifiesto en los últimos tiempos.

Desde hace décadas se viene hablando en diferentes ámbitos, académicos, políticos y sociales, de la crisis de legitimidad que sufre la Democracia Representativa. Ésta se basa en la elección de nuestros representantes vinculados a un programa en torno a los cuales se configuran los partidos políticos que concurren a las citas electorales y que la ciudadanía espera ver cumplidos a lo largo de la legislatura. En el periodo que media, los mecanismos efectivos que propicien una interacción entre representantes y representados, permanecen ausentes restando a la ciudadanía la capacidad de incidencia en los procesos de toma de decisiones y también en la posibilidad de control del ejercicio del gobierno. Esta capacidad sólo se ejerce puntualmente, a través del ejercicio del sufragio, con el que según se interpreta, se premia o castiga a las diferentes formaciones políticas cuando concurren en el juego electoral. Expresiones como buen gobierno, gobierno abierto o democracia participativa intentan aprehender la idea de que el gobierno no debe quedar reservado al poder ejecutivo, y que la dirección política sea accesible a la ciudadanía, recortando las distancias entre las instituciones y la ciudadana.

El compromiso de los poderes públicos ante la participación ciudadana está encaminado a establecer los cauces materiales, proporcionar la información, los conocimientos y la motivación necesaria para hacerla efectiva, de manera que permita a las personas desplegar sus capacidades y posibilidades, expresarse, crear, organizarse e intervenir en los procesos, sobre todo aquello que es esencial y relevante en sus vidas. La finalidad última de los procesos de participación ciudadana es llegar a conseguir las condiciones sociales para que toda la ciudadanía tenga las mismas oportunidades para opinar, expresar y participar en condiciones de igualdad.

Con la presente ley se pretende establecer un marco para el ejercicio de la participación ciudadana de manera real y efectiva, por la cual todos y todas, de forma universal y continua, puedan involucrarse en el desarrollo de las políticas públicas y de la acción de gobierno, es decir, en las decisiones que afectan a su vida cotidiana.



2. Antecedentes normativos, competencia y rango:

En el ámbito europeo destacan los principios recogidos en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, las reflexiones contenidas en el Libro Blanco *La Gobernanza Europea*, de la Comisión Europea de 25 de julio de 2001.

La Recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa, de 6 de diciembre de 2001, sobre la participación ciudadana en la vida pública local Rec (2001)19 sobre la participación de los ciudadanos en la vida pública local, donde se avanza en la concreción de estos objetivos, planteando una serie de medidas en la línea de favorecer el derecho de la ciudadanía al acceso a la información y participación en las decisiones importantes que afectan a su futuro; promover una cultura de participación democrática; desarrollar una conciencia de pertenencia a una comunidad y a la responsabilidad respecto a la contribución a la vida de sus comunidades.

También el Consejo de Europa, más concretamente el Congreso de Poderes Locales y Regionales, lleva muchos años insistiendo en diferentes Recomendaciones y sus distintos Documentos sobre esta materia, en la transcendencia que tiene la participación pública en los procesos de toma de decisiones en esos niveles locales y regionales, haciendo hincapié reiteradamente sobre la vinculación estrecha que existe entre Participación Ciudadana y Buen Gobierno.

En relación con la Participación infantil se toma en consideración lo recogido en la Recomendación de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa 2009: *“Mejorará el acceso de los niños a la información y elaborará métodos e instrumentos para lograr la participación significativa de los niños en los planos local, regional y nacional”*.

En el ámbito nacional, la Constitución Española, en su artículo 9.3 consagra expresamente el deber de las Instituciones Públicas de fomentar la participación ciudadana, cuando expone que *“Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”*.

La Constitución Española se atribuye el carácter de derecho fundamental al derecho a la participación establecido en el artículo 23.1, según el cual *“Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal.”*

El Estatuto de Autonomía para Andalucía, dedica innumerables referencias directas e indirectas a la participación ciudadana desde diferentes ópticas y dimensiones. Se puede afirmar que la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma está literalmente atravesada por la idea de la participación, lo que muestra de forma fehaciente una especial preocupación institucional del estatuyente andaluz por fortalecer la calidad institucional y dotar de instrumentos complementarios a la democracia representativa. La participación ciudadana se convierte en objetivo de la Comunidad Autónoma, cuando en el artículo 10.19 del Estatuto de Autonomía se recoge como tal *“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”*.

Asimismo el artículo 30 de dicha norma sobre la Participación Política, desarrolla en su apartado primero el derecho a la participación política *"...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:

- *El derecho a elegir a los miembros de los órganos representativos de la Comunidad Autónoma y a concurrir como candidato a los mismos.*
- *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.*
- *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.*
- *El derecho de petición individual y colectiva, por escrito, en la forma y con los efectos que determine la ley.*
- *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.*

Además el apartado segundo del citado artículo regula que: *La Junta de Andalucía establecerá los mecanismos adecuados para hacer extensivo a los ciudadanos de la Unión Europea y a los extranjeros residentes en Andalucía los derechos contemplados, en el marco constitucional y sin perjuicio de los derechos de participación que les garantiza el ordenamiento de la Unión Europea, por lo que en desarrollo del mismo se plantea la ampliación de los sujetos de derecho para algunos mecanismos que el marco normativo permite.*

Sobre la Buena administración, el artículo 31 del Estatuto de Autonomía garantiza *"el derecho a una buena administración, en los términos que establezca la Ley, que comprende el derecho de todos ante las Administraciones Públicas, cuya actuación será proporcionada a sus fines, a participar plenamente en las decisiones que les afecten, obteniendo de ellas una información veraz, y a que sus asuntos se traten de manera objetiva e imparcial y sean resueltos en un plazo razonable, así como a acceder a los archivos y registros de las instituciones, corporaciones, órganos y organismos públicos de Andalucía, cualquiera que sea su soporte, con las excepciones que la ley establezca"*.

En el artículo 37 sobre los principios rectores se recoge *"el fortalecimiento de la sociedad civil y el fomento del asociacionismo"*.

En el plano institucional, el Estatuto de Autonomía también hace una referencia importante a la participación ciudadana en el artículo 134, donde en relación con la Junta de Andalucía, se regula la *"participación ciudadana"*, directamente o a través de las asociaciones y organizaciones en las que se integren, en los procedimientos administrativos o de elaboración de disposiciones generales. Ese reconocimiento del derecho se sujeta a lo que la ley establezca.

En el artículo 78, el Estatuto de Autonomía recoge las consultas populares que expresa de forma clara la competencia que se desarrolla en el citado Anteproyecto de Ley: *"Corresponde a la Junta de Andalucía la competencia exclusiva para el establecimiento del régimen jurídico, las modalidades, el procedimiento, la realización y la convocatoria por ella misma o por los entes locales en el ámbito de sus competencias de encuestas, audiencias públicas, foros de participación y cualquier otro instrumento de consulta popular, con la excepción del referéndum."*

El artículo 138 del citado Estatuto, recoge sobre la Evaluación de políticas públicas que *"la ley regulará la organización y funcionamiento de un sistema de evaluación de las políticas públicas."*

Mediante la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la Promoción de la Igualdad de Género en Andalucía, la participación de las mujeres, representa un instrumento en la defensa de la igualdad de trato hacia las mujeres en los diferentes ámbitos, así como en la conciliación de la vida personal y familiar, en su participación política, social y económica, y en la promoción de éstas como ciudadanas.

El ordenamiento jurídico en Andalucía ha avanzado en los últimos años en el desarrollo de instrumentos de participación con la Ley 2/2001, de 3 de mayo, de regulación de las consultas populares locales en Andalucía, con la Ley 8/2011, de 5 de diciembre, relativa a modificación de la Ley 5/1988, de 17 de octubre, de Iniciativa Legislativa Popular y de los Ayuntamientos, y con la Reforma del Reglamento del Parlamento de Andalucía en la que se modifica el artículo 125, en el Pleno del Parlamento de Andalucía, el día 11 de octubre de 2012 (Escaño 110).

En el ámbito local son de necesaria referencia las Leyes vinculadas al Gobierno Local y que salvaguardan la autonomía en este nivel de gobierno como la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, y la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía.

También son de referencia para esta Ley las siguientes Leyes Orgánicas: Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del Derecho de Petición, y la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum.

En cuanto al rango normativo, se estima que en aplicación del principio de legalidad que rige en el ordenamiento, debe adoptar el rango de Ley.

3. Contenido:

Lo primero que hay que reseñar es que con el texto que se propone, se intenta otorgar a la regulación actual en Andalucía sobre la materia un rango normativo adecuado a la trascendencia de la materia regulada.

Como indica el propio texto, en su artículo 1, el objeto de la Ley es la regulación del derecho de participación ciudadana en condiciones de igualdad en los asuntos públicos autonómicos y locales en Andalucía, que la hagan real y efectiva, en el marco de lo establecido en la Constitución y el Estatuto de Autonomía, ya sea directamente o a través de las entidades de participación ciudadana en las que se integre la ciudadanía.

La Ley se compone de 6 Títulos; contiene 69 artículos; 3 disposiciones adicionales, una disposición derogatoria y 3 disposiciones finales.

El Título I, aborda las disposiciones de carácter general de la Ley, estableciendo el objeto general y las manifestaciones concretas del mismo, así como una serie de finalidades y principios que inspiran el contenido de esta importante norma.

El Título II se ocupa de regular los derechos de la ciudadanía y las obligaciones de los poderes públicos. El derecho de participación es central estableciendo un marco amplio para ejercerlo; en lo relativo a quienes pueden ser sujetos de este derecho de participación ciudadana, es obvio que la Ley, haciéndose eco del amplio margen de configuración que le deja el Estatuto de Autonomía, hace una apuesta decidida por abrir subjetivamente los espacios de intervención de la ciudadanía, entidades y plataformas, foros y redes sin personalidad jurídica, con el objeto de respetar el principio de universalidad de esta. Así la regulación de las personas que pueden ejercer este derecho de participación adopta una vocación expansiva e incluye a los menores de edad mayores de 16 años y a aquellas personas con vecindad administrativa en Andalucía. El derecho a la iniciativa en los procesos de participación amplía la

generación de cauces de participación *de abajo a arriba*. El derecho a la información complementa las previsiones legales recogidas en materia de transparencia, publicidad activa y acceso a la información pública en los procesos de participación ciudadana. Según el mismo los poderes públicos deben garantizar el pluralismo y la libertad de expresión; la información sobre las iniciativas del gobierno; el acceso a informes, estudios, documentos donde se expongan la razón o conveniencia de una política. Por último, se recoge el derecho de recabar colaboración de las administraciones públicas de Andalucía. Sobre éstas se recogen en el último artículo de este apartado las obligaciones en relación con el Buen Gobierno y la participación.

El Título III compuesto por seis capítulos, recoge los Procesos de Participación ciudadana, es decir, el conjunto de cauces de participación que contempla la Ley, a excepción de las consultas populares que tienen un Título propio. Su primer capítulo desarrolla las disposiciones comunes a todos los cauces, que contiene una definición; además el ámbito, objeto, la iniciativa para iniciar estos procesos y la eficacia de los mismos, que hace referencia al efecto de los resultados y su vinculación. Este Título incluye los procesos de deliberación participativa, entre los que se encuentra la participación ciudadana en la elaboración de presupuestos generales a nivel autonómico y los presupuestos participativos a nivel local, que tienen capítulo propio, por la singularidad y la importancia de éstos en el marco de la Ley. Además incluye en el resto de capítulos, los procesos que se denominan de naturaleza individualizada y los de iniciativas para proponer políticas públicas y desarrollo normativo.

El Título IV se dedica a las Consultas Populares no referendarias, donde se regula tanto las consultas populares convencionales o típicas, que podríamos enunciar como de carácter general, ya sean estas autonómicas o locales, junto con una serie de modalidades específicas de consultas como son las sectoriales o territoriales de carácter limitado, que tienen un régimen jurídico distinto y distante del establecido para las "consultas populares típicas", pues en muchos aspectos se asemejan más a procesos de audiencias públicas a través del contraste de votos o a foros sectoriales para participar en el proceso de identificación, diseño, ejecución o evaluación de una determinada política pública.

El Título V recoge las medidas de fomento de la participación, es decir, aquellas actuaciones que debe articular la administración de la Junta de Andalucía que favorezcan el desarrollo de una democracia más participativa a través de estrategias de distinto calado, formativas, de sensibilización de asesoramiento y apoyo y de garantía de acceso.

Por último, el Título VI desarrolla la organización administrativa de la Participación Ciudadana, que incluye los niveles de coordinación política y operativa.

En Sevilla, a 31 de marzo de 2014.

La Coordinadora

Fdo. Inmaculada de la Rosa Porras

V. B.:

La Directora General de Derechos de la Ciudadanía,
Participación y Voluntariado

Fdo. Manuela Fernández Martín

