



**DICTAMEN 4/2016 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE  
ANDALUCÍA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE PARTICIPACIÓN  
CIUDADANA DE ANDALUCÍA**

*Aprobado por el Pleno en sesión celebrada el día 22 de julio de  
2016*

**Índice**

- I. Antecedentes**
- II. Contenido**
- III. Observaciones generales**
- IV. Observaciones al articulado**
- V. Otras observaciones**
- VI. Conclusiones**



## **I. Antecedentes**

La Ley 5/1997, de 26 de noviembre, del Consejo Económico y Social de Andalucía, establece en su artículo 4.1 la función de emitir, con carácter preceptivo, informes sobre los anteproyectos de leyes que a juicio del Consejo de Gobierno posean una especial trascendencia en la regulación de materias socioeconómicas y laborales.

En este sentido, el día 4 de julio de 2016 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Andalucía escrito de la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales de la Junta de Andalucía, solicitando la emisión de Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de Participación Ciudadana de Andalucía.

Por acuerdo de la Comisión Permanente del Consejo Económico y Social de Andalucía, la solicitud de dictamen fue trasladada a la Comisión de Trabajo de Asuntos Institucionales y Administraciones Públicas, a fin de que llevase a cabo el correspondiente examen del texto normativo y adoptase el acuerdo previsto en el artículo 44 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del CES de Andalucía.



## II. Contenido

El Anteproyecto de ley objeto de este dictamen tiene su fundamento competencial en el artículo 9.2 de la Constitución Española, que consagra el deber de los poderes públicos de facilitar la participación ciudadana, y en el artículo 23.1, que establece el derecho de la ciudadanía a participar en los asuntos públicos directamente o por medio de sus representantes.

En el ámbito autonómico, el artículo 78 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, referido a las consultas populares, establece que “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”. Asimismo, conforme al artículo 46, es competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma la organización y estructura de sus instituciones de autogobierno, y conforme al artículo 60, asume la competencia exclusiva en materia de régimen local, respetando el artículo 149.1.18º de la Constitución Española y el principio de autonomía local.

El texto estatutario recoge muchas referencias directas e indirectas a la participación ciudadana, entre las que cabe destacar, además de las citadas en el párrafo anterior, las que a continuación se refieren.

El artículo 10.3.19 define como objetivo básico de la Comunidad Autónoma la participación ciudadana en la elaboración, prestación y evaluación de las políticas públicas y la participación individual y asociada en los ámbitos cívico, social, cultural, económico y político para lograr una democracia avanzada y participativa.

El artículo 30 desarrolla el derecho a la participación política en condiciones de igualdad en los asuntos públicos de Andalucía, concretado en el derecho a elegir a los miembros de los órganos representativos y a ser candidato a los mismos; participar en la elaboración de las leyes, directamente o a través de entidades asociativas, y promover y presentar iniciativas legislativas ante el Parlamento; promover la convocatoria de consultas



populares; participar activamente en la vida pública andaluza, y ejercer el derecho de petición individual y colectiva. El apartado 2 del artículo plantea que se establecerán los mecanismos adecuados para hacer extensivos estos derechos a la población de la Unión Europea y extranjera residente en Andalucía.

Por su parte, el artículo 31 garantiza el derecho de la ciudadanía ante la Administración Pública a participar plenamente en las decisiones que le afecten, obteniendo de ella información veraz, objetividad, imparcialidad y celeridad en el trato de sus asuntos, y el acceso a archivos y registros públicos de Andalucía.

El artículo 37.16º, por su parte, incluye entre los principios rectores de las políticas públicas el fortalecimiento de la sociedad civil y el fomento del asociacionismo.

El artículo 134 determina que se regulará por ley la participación de la ciudadanía, directamente o a través de sus asociaciones, en los procedimientos administrativos y en la elaboración de las disposiciones que le pudieran afectar, y el acceso a los archivos y registros de la Administración de la Junta de Andalucía, sin menoscabo de las garantías constitucionales y estatutarias.

Por último, el artículo 138 determina que la ley regulará la organización y funcionamiento de un sistema de evaluación de políticas públicas.

Por lo que al marco normativo respecta, habría que referirse, en primer lugar, a los principios recogidos en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea y en el Libro Blanco de la Gobernanza Europea (Comunicación de la Comisión Europea, de 25 de julio de 2001), así como a 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, que plantea una serie de medidas para favorecer el derecho de acceso de la ciudadanía a la información y participación en las decisiones importantes que afecten a su futuro, promover una cultura de participación democrática, desarrollar la conciencia de pertenencia a la comunidad y la responsabilidad de contribuir a la vida en común. Asimismo, cabe hacer referencia a las diferentes recomendaciones y trabajos del Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa, que plantean la trascendencia de la participación pública en los procesos de toma de decisiones en los niveles locales y regionales, e insisten en la



estrecha vinculación entre participación ciudadana y buen gobierno.

Por su parte, la Recomendación de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, en relación con la participación infantil, y en el marco de la Convención de los Derechos del Niño de 1989, promueve el acceso de la población infantil a la información, y la elaboración de instrumentos para lograr su participación efectiva a nivel local, regional y nacional.

En el ámbito estatal habría que hacer referencia a la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, que salvaguarda la autonomía en este nivel de gobierno, y dedica los artículos 69 a 72 a la información y participación ciudadanas, y los artículos 131 y 132 a la creación de determinados órganos colegiados de participación social en los denominados municipios de gran población.

En la Comunidad Autónoma, destaca la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, cuyo artículo 9.26 contempla como competencia propia de los municipios el establecimiento y desarrollo de estructuras de participación ciudadana, y les obliga a aprobar un reglamento de participación en su disposición final séptima. Además, cabe hacer mención de la Ley 2/2001, de 3 de mayo, de regulación de las consultas populares locales en Andalucía; 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 la reforma del Reglamento del Parlamento de Andalucía, aprobada por el Pleno el día 11 de octubre de 2012, que modifica su artículo 125, referido a las proposiciones de ley de iniciativa legislativa popular y de los Ayuntamientos.

El anteproyecto de ley se estructura en una parte expositiva y una dispositiva con setenta y ocho artículos, englobados en seis títulos, tres disposiciones adicionales, una derogatoria y tres finales. Su contenido es el siguiente:

## **TÍTULO I. “DISPOSICIONES GENERALES”** (artículos 1 a 4)

Determina el objeto, finalidades, ámbito de aplicación y los principios básicos que deberán tenerse en cuenta en la interpretación y aplicación de la ley, y presenta como novedad en Andalucía la regulación, en un mismo texto legal, de los instrumentos y canales



de participación autonómicos y de nivel local.

## **TÍTULO II. “DERECHOS Y OBLIGACIONES”** (artículos 5 a 9)

Regula los derechos de la ciudadanía adoptando una visión amplia de quiénes pueden ser sujetos del derecho de participación al incluir a entidades, plataformas, foros y redes sin personalidad jurídica, para garantizar el principio de universalidad, y amplía los cauces de participación al referirse al derecho a la iniciativa para promover procesos de participación ciudadana. Por lo que al derecho a la información respecta, complementa lo establecido en la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, en cuanto a transparencia, publicidad activa y acceso a la información pública en los procesos de participación ciudadana. Asimismo, recoge el derecho a recabar la colaboración de las administraciones públicas para la realización de actividades sin ánimo de lucro que fomenten la participación ciudadana, y señala las obligaciones de los poderes públicos en relación con la misma.

## **TÍTULO III. “PROCESOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA”** (artículos 10 a 31)

Recoge los procesos de participación ciudadana a excepción de las consultas participativas que tienen un título propio.

Se divide en los siguientes capítulos:

### **Capítulo I. Disposiciones comunes** (artículos 10 a 14)

Define, a efectos de la ley, los procesos de participación ciudadana, su ámbito y objeto, y determina a quién corresponde el inicio de los mismos y la forma de inscribirse en determinados procesos de participación ciudadana. Asimismo, se refiere a la eficacia de dichos procesos y la vinculación de sus resultados.



## **Capítulo II. Procesos de deliberación participativa** (artículos 15 a 20)

Define el concepto de proceso de deliberación participativa, determina su iniciativa y objeto, y los requisitos de tramitación de la iniciativa ciudadana para realizarlo; establece que el inicio de los procesos de deliberación participativa se realizará mediante la adopción de un Acuerdo Básico Participativo, y, finalmente, se refiere al desarrollo del proceso, cuya apertura se publicará en la sede electrónica, portal o página web del órgano competente para acordar su inicio y en los correspondientes boletines oficiales, y a su conclusión.

## **Capítulo III. Participación ciudadana en la elaboración de los presupuestos** (artículos 21 y 22)

Contempla la obligación de las diferentes consejerías de establecer procesos de participación ciudadana que contribuyan a la priorización de determinados aspectos del gasto que se tenga previsto incluir en los anteproyectos de estados de gastos del presupuesto de la Comunidad Autónoma, y la posibilidad de que las entidades locales inicien procesos de participación ciudadana en los denominados presupuestos participativos, en cuyo impulso, promoción y sostenimiento colaborará la Junta de Andalucía.

## **Capítulo IV. Procesos de participación ciudadana mediante consultas populares** (artículos 23 y 24)

Determina que las administraciones públicas de Andalucía podrán recabar la opinión de la ciudadanía sobre determinados asuntos mediante las consultas populares a las que se refiere el artículo 78 del Estatuto de Autonomía, que podrán adoptar las modalidades de encuestas, audiencias públicas, foros de consulta, paneles ciudadanos, jurados ciudadanos y consultas participativas.

## **Capítulo V. Procesos de participación ciudadana en la proposición de políticas públicas y elaboración de normas** (artículos 25 a 28)

Introduce la novedad de extender la iniciativa ciudadana a la identificación y propuesta de políticas públicas; regula la participación en los procesos de elaboración de disposiciones



generales en la Administración de la Junta de Andalucía, y el derecho a presentar ante ésta propuesta de iniciativas reglamentarias, así como la participación en los procesos de elaboración de ordenanzas locales.

## **Capítulo VI. Participación en la prestación y evaluación de las políticas públicas de la Junta de Andalucía** (artículos 29 a 31)

Contempla la participación ciudadana en el seguimiento y evaluación de políticas públicas y en la prestación de los servicios públicos.

## **TÍTULO IV. “RÉGIMEN DE LAS CONSULTAS PARTICIPATIVAS AUTONÓMICAS Y LOCALES”** (artículos 32 a 60)

Está dedicado a las consultas participativas, que tienen como objeto el conocimiento de la opinión de un determinado sector o colectivo de población, sobre asuntos de interés público que le afecten.

Está dividido en los siguientes capítulos:

### **Capítulo I. Disposiciones comunes** (artículos 32 a 52)

*Sección 1ª. Disposiciones generales (artículos 32 a 40)*

*Sección 2ª. Iniciativa y desarrollo del proceso (artículos 41 a 52)*

La primera sección define el concepto de consulta participativa, autonómica o local; determina quiénes podrán participar en las mismas y el sistema de votación, los asuntos que podrán ser objeto de consulta y aquellos otros que quedan excluidos; el carácter consultivo y no vinculante de las mismas; el ámbito territorial al que se circunscriben, y los periodos inhábiles para su convocatoria.

La segunda sección determina a quiénes corresponde la iniciativa para la convocatoria de consultas participativas, la documentación que debe acompañarlas y diversos aspectos sobre su desarrollo; reserva la competencia para convocar las consultas a la persona titular de la Presidencia de la Junta de Andalucía, y, cuando tengan carácter local, al alcalde o alcaldesa



del municipio correspondiente o a quien ostente la presidencia de la diputación provincial de la que se trate, quienes, en todos los casos, deberán hacer la convocatoria mediante decreto; finalmente, se refiere a aspectos tales como la organización de la consulta, la votación, recuento y proclamación de resultados, y las características de la campaña institucional.

### **Capítulo II. Especialidades procedimentales de las consultas participativas autonómicas** (artículos 53 a 56)

Determina las características del procedimiento de las consultas participativas que se realicen en el ámbito autonómico.

### **Capítulo III. Especialidades procedimentales de las consultas participativas locales** (artículos 57 y 58)

Establece las particularidades del procedimiento de las consultas participativas que se realicen en el ámbito local.

### **Capítulo IV. Registro de consultas y control del proceso y garantías** (artículos 59 y 60)

Obliga a la Administración de la Junta de Andalucía a crear un registro de consultas participativas, cuyo funcionamiento se determinará reglamentariamente, y a constituir una Comisión de Control de los procesos de consultas participativas autonómicas, cuyas funciones enumera.

### **TÍTULO V. “MEDIDAS DE FOMENTO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA”** (artículos 61 a 71)

Recoge las actuaciones que deberá llevar a cabo la Administración de la Junta de Andalucía encaminadas a procurar el desarrollo de la democracia participativa, que incluyen, entre otros, programas de formación para la ciudadanía, en general, y para el personal de las administraciones públicas, en particular; campañas de sensibilización y difusión; medidas de fomento en los centros educativos, y subvenciones y ayudas públicas.



## **TÍTULO VI. “ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA”** (artículos 72 a 78)

Desarrolla los aspectos administrativos de la organización de la participación ciudadana.

Consta de los siguientes capítulos:

### **Capítulo I. Organización en la Administración de la Junta de Andalucía y sus entes instrumentales** (artículos 72 a 77)

Atribuye la coordinación general en materia de participación ciudadana a la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras, y la coordinación operativa a la persona titular del centro directivo competente en materia de participación ciudadana; determina que cada consejería deberá contar con una Unidad de Participación Ciudadana y una Comisión de Participación Ciudadana, cuyo funcionamiento se regulará por decreto del Consejo de Gobierno, así como un plan operativo que incluya la estructura organizativa, responsabilidades, funciones y procedimientos de la participación en el ámbito de la consejería y sus entes instrumentales; atribuye al centro directivo competente en materia de política digital, la promoción e impulso de la participación ciudadana a través de las tecnologías de la información y comunicación, y abre la posibilidad de creación de órganos de participación ciudadana que posibiliten la escucha activa de las propuestas de los diferentes sectores.

### **Capítulo II. Organización en las administraciones locales andaluzas** (artículo 78)

Apela a la potestad de autoorganización de las entidades locales para atribuir las funciones en relación con la participación ciudadana a órganos concretos de sus estructuras administrativas o, en caso de insuficiente capacidad económica o de gestión, requerir asistencia técnica de la diputación provincial correspondiente.



## **DISPOSICIONES ADICIONALES**

*Primera.* Inventario y supresión de comisiones, consejos y otros órganos de participación ciudadana.

*Segunda.* Carácter de los plazos.

*Tercera.* Financiación de la promoción de la participación en Andalucía.

## **DISPOSICIÓN DEROGATORIA ÚNICA**

## **DISPOSICIONES FINALES**

*Primera.* Desarrollo reglamentario.

*Segunda.* Reglamentos locales de participación ciudadana.

*Tercera.* Entrada en vigor.

### III. Observaciones generales

En el contexto actual, un Anteproyecto de ley como el que es objeto de dictamen, destinado al establecimiento de un marco general para el ejercicio de la participación ciudadana de manera real y efectiva, abriendo los procesos de participación a la ciudadanía en general, bien individualmente, bien a través de las entidades de participación ciudadana, merece una valoración positiva por parte del Consejo Económico y Social. Como indica su Exposición de motivos, cualquier iniciativa que trate de buscar cauces de profundización democrática, más allá de la que hoy supone la democracia representativa, merece ser bienvenida pues da respuesta a la demanda social de impulsar formas directas de participación que complementen la que ya se pone en práctica a través de la elección de nuestros representantes. Como ya indicara el Libro Blanco sobre *La Gobernanza Europea* (Comunicación de la Comisión, de 25 de julio de 2001) es necesario acercar a los ciudadanos a las instituciones, otorgando más importancia a la transparencia y a la comunicación de sus decisiones e implicando de forma más sistemática a los ciudadanos en la elaboración y aplicación de las políticas.

El artículo 9.2 de la Constitución española encomienda 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*”, así como “*facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social*”. Por su parte, el Estatuto de Autonomía para Andalucía contiene múltiples referencias a la participación desde diversas perspectivas y en distintos ámbitos. De manera particular, el artículo 10.3.19º incluye entre los objetivos básicos de la Comunidad Autónoma el de “*La participación ciudadana en la elaboración, prestación y evaluación de las políticas públicas, así como la participación individual y asociada en los ámbitos cívico, social, cultural, económico y político, en aras de una democracia social avanzada y participativa*”; el artículo 30 consagra el derecho de los andaluces y andaluzas “*a participar en condiciones de igualdad en los asuntos públicos de Andalucía, directamente o por medio de representantes*”; el artículo 78 atribuye 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*”; y los artículos 134 y 138 remiten a la ley la regulación de la participación ciudadana en los procedimientos administrativos y de elaboración de disposiciones que les puedan afectar, y de un sistema de evaluación de políticas públicas, respectivamente.



El Anteproyecto de ley objeto de dictamen da luz a una de esas normas que desde este Consejo Económico y Social entendíamos como indispensables para la vertebración de la sociedad, el buen gobierno y la transparencia en la gestión de lo público, lo que no puede sino ser destacado. Valoramos el esfuerzo de elaborar una norma de estas características, una norma que no es fácil, pues no sólo debería regular la participación ciudadana sino garantizarla y que, necesariamente, debe estar vinculada a la Ley de Transparencia de Andalucía y la Ley de Participación Institucional. Una norma cuyo proceso de elaboración se inició en la legislatura pasada y cuyo resultado actual es fruto en gran medida del consenso generalizado con organizaciones sociales y entidades destinatarias de sus prescripciones.

Se trata de un Anteproyecto de ley cuyo contenido, como acabamos de indicar, entronca directamente con la materia relativa a la transparencia pública, por lo que deberá aplicarse en estrecha conexión con la ya existente Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía. Ya en nuestro dictamen sobre esta última ley pusimos de manifiesto cómo la opción del legislador había sido contemplar en dicha norma en exclusiva la materia relativa a la transparencia de la actividad pública, omitiendo la disciplina concerniente a cuestiones conexas como la de la participación ciudadana o la del buen gobierno. Pero de igual forma, indicamos que la elaboración de la Ley de Transparencia debería acompañarse de forma inmediata con el proyecto normativo que ahora dictaminamos y con el relativo a la participación institucional. Manifestamos, pues, una muy favorable acogida a este Anteproyecto de ley de Participación Ciudadana aunque, con idéntica intensidad, hemos de lamentar que aún no se haya elaborado esa Ley de Participación Institucional que dé cumplimiento al mandato contenido en el artículo 26.2 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, a tenor del cual *“Se garantiza a los sindicatos y a las organizaciones empresariales el establecimiento de las condiciones necesarias para el desempeño de las funciones que la Constitución les reconoce. La ley regulará la participación institucional en el ámbito de la Junta de Andalucía de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas en la Comunidad Autónoma”*. No parece existir una voluntad real de desarrollar la Ley de Participación Institucional, pues, a pesar de que ya han transcurrido casi 10 años desde la aprobación de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, que se trata de un modelo normativo que está siendo desarrollado de forma generalizada por otras CCAA de España y habiéndose pronunciado este Consejo Económico y Social en reiteradas ocasiones acerca de la necesidad de proceder a su elaboración, aún no se ha hecho realidad.



Las anteriores consideraciones adquieren especial significado teniendo en cuenta la opción final acogida por el Anteproyecto de ley respecto a los agentes económicos y sociales más representativos. El Anteproyecto no concreta un elemento esencial como es el espacio representativo y el papel institucional y de participación que corresponde a tales agentes, cuya naturaleza y funciones se reconocen en el Título preliminar de la Constitución y en el propio Estatuto de Autonomía para Andalucía. No podemos olvidar que entre los objetivos básicos de la Comunidad Autónoma, previstos en el artículo 10, figuran, ya se ha señalado, el de la participación ciudadana, individual y asociada (apartado 19); pero justo en el siguiente, el 20, aparece el diálogo y la concertación social, que es el mecanismo de gobierno con el que se dota nuestra Comunidad Autónoma para el desarrollo de sus políticas. Un proceso amplio de participación no es incompatible con el desarrollo del diálogo y la concertación social, pues sus actores son distintos y los procesos diferentes. Recordemos que la aplicación efectiva del principio rector del *“impulso de la concertación con los agentes económicos y sociales”* es uno de los instrumentos para que, a tenor del artículo 37.1.12 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, los poderes de la Comunidad Autónoma orienten sus políticas públicas a garantizar y asegurar el ejercicio de los derechos reconocidos en él y a alcanzar sus objetivos básicos. Tal principio no se ve reflejado en este Anteproyecto de ley. Por ello, y en atención a la redacción final del Anteproyecto, en la que desaparece la referencia explícita a las organizaciones sindicales y asociaciones empresariales (mientras que sí, por ejemplo, cuentan con mención expresa los partidos políticos -artículo 52-) se hace más necesario que nunca la ya demandada Ley de Participación Institucional.

Descendiendo al análisis de su contenido es necesario realizar las siguientes consideraciones:

1. De forma novedosa, el Anteproyecto de ley ofrece una solución normativa en virtud de la cual su ámbito de aplicación se extiende no sólo a la Administración de la Junta de Andalucía sino también a las entidades que integran la Administración local andaluza. En atención a la competencia que el artículo 60 del Estatuto de Autonomía para Andalucía atribuye a la Comunidad Autónoma en materia de régimen local, y de acuerdo con lo previsto en los artículos 18.1 b) y 69 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, y en el artículo 9.26 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, el Anteproyecto de ley dictaminado regula en un mismo texto legal instrumentos y canales de participación tanto autonómicos como de nivel local, lo que, como la propia Exposición de motivos reconoce, no es una opción fácil en términos de marco normativo.



Amén de las normas ya mencionadas habrá que tener presente la Ley 2/2001, de 3 de mayo, de regulación de las consultas populares locales en Andalucía, y la Ley 5/1988, de 17 de octubre, de iniciativa legislativa popular y de los ayuntamientos (modificada por la Ley 8/2011, de 5 de diciembre), así como la doctrina del Tribunal Constitucional sobre las consultas populares locales. No es este el ámbito al que corresponde realizar valoraciones acabadas sobre el particular, pero sí queremos dejar constancia de que las consultas reguladas en el Anteproyecto no serían encuadrables en el artículo 23 de la Constitución española y que, por lo que a las consultas populares locales respecta, más allá de las consecuencias que se puedan extraer de la STC 31/2015, de 25 de febrero sobre ellas, ningún problema parece plantearse respecto a este Anteproyecto de ley pues el objeto de su regulación son las consultas populares locales dirigidas a un cuerpo electoral limitado (sectoriales o no referendarias) y no las generales (referendarias).

2. El Anteproyecto de ley aborda por igual y desde un mismo plano la participación desarrollada de manera individual y la llevada a cabo vía colectiva-representativa. Desde el Consejo Económico y Social de Andalucía queremos insistir en la importancia de apostar de forma clara y contundente por construir una sociedad civil organizada. La participación ciudadana ejercida a nivel individual y directamente, y la participación ejercida a través de entidades de participación ciudadana no son opciones contrapuestas sino realidades paralelas, que se complementan. Es necesario poner de relieve, cosa que la Exposición de motivos del Anteproyecto de ley parece desconocer, la importancia que tiene el tejido asociativo andaluz, a través de los movimientos sociales consolidados y las organizaciones ciudadanas que, desde los primeros años de la democracia, han contribuido a la articulación de una sociedad andaluza más justa e igualitaria.

3. Mención destacada merece la regulación que contiene el Anteproyecto de ley sobre los procesos de deliberación participativa en la elaboración de los presupuestos generales de la Junta de Andalucía. Se insta como una obligación para la Administración iniciar los procesos de participación ciudadana en la fase previa a la preparación de los presupuestos generales para definir las políticas y priorizar aspectos del gasto público. Consideramos que este mecanismo cualifica el derecho de participación de la ciudadanía, que servirá para orientar las políticas de gasto y de inversión del Ejecutivo sobre las necesidades y prioridades que la ciudadanía demanda. Ahora bien, comprendiendo la importancia cualitativa que para el fin de la norma adquiere la participación en la elaboración de los presupuestos de la Comunidad Autónoma, y teniendo en cuenta la complejidad de dicho proceso y su vinculación



con los contenidos aprobados en los Presupuestos Generales del Estado, que determinan en gran medida la política de gasto, hay que advertir que tal proceso participativo no debería significar una ralentización de la aprobación de la política presupuestaria de Andalucía, dada la incidencia que para el conjunto de la economía tiene una adecuada ordenación en tiempo y forma de esa política.

4. Una materia singularmente sensible es la relativa a los medios económicos y recursos necesarios para el ejercicio efectivo de los procesos de participación. Es necesario que la Ley de Participación Ciudadana se acompañe de un sistema de ayudas económicas que resulte adecuado a la finalidad de la norma, que permita el ejercicio de la participación ciudadana de manera real y efectiva en el desarrollo de las políticas públicas y de la acción de gobierno, en definitiva, y como se dice en la Exposición de motivos, en las decisiones que afectan a su vida cotidiana. Para ello, es esencial dotar a la ley de los recursos económicos y medios disponibles para generar una más y mejor participación de la ciudadanía, contribuyendo al refuerzo de las estructuras y bases de una sociedad democrática. Fomento económico de la participación que no debe estar reñido con un adecuado control presupuestario de las exigencias al efecto derivadas de los procesos participativos. En otras palabras, se impone una aplicación ajustada y equilibrada de lo dispuesto en la disposición adicional 1ª del Anteproyecto de ley según la cual *“el Presupuesto de la Junta de Andalucía en el marco de la disponibilidad presupuestaria contará con un programa presupuestario específico para la financiación de la promoción de la participación en Andalucía”*.

5. Desde otra perspectiva, el Consejo Económico y Social de Andalucía quiere realizar una reflexión general sobre el control económico de los procesos de participación. Los mecanismos directos de participación ciudadana deben significar un complemento, un plus, a las instituciones representativas nacidas de la democracia representativa. Y así, de la misma forma que se contemplan instrumentos de garantía democrática para que los órganos nacidos de la voluntad popular gocen de la suficiente legitimidad, similares planteamientos deberían realizarse cuando de la democracia directa se trata. En este sentido, al igual que se ha hecho necesario regular la financiación de una de las instituciones básicas sobre las que se sustenta nuestro sistema democrático, como son los partidos políticos (Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos), con el objetivo de asumir definitivamente que el control político de las instituciones elegidas corresponde en última instancia a la ciudadanía, el legislador autonómico, a la hora de regular los procesos de participación ciudadana, en todas sus modalidades, debería incorporar las oportunas prevenciones y



limitaciones económicas y financieras, garantizando así el necesario principio de participación y pluralidad democrática. De lo que se trata, en suma, es de establecer las condiciones precisas para que el ejercicio del deseable derecho de participación ciudadana no pueda convertirse en vía indirecta de menoscabo de lo alcanzado a través de la democracia representativa.

6. La ya comentada opción legislativa de dedicar una ley específica a la transparencia y otra a la participación ciudadana exige, desde el punto de vista práctico y teniendo en cuenta la estrecha relación entre ambas materias, que la coordinación entre los mencionados textos normativos sea muy rigurosa, evitando reiteraciones innecesarias o remisiones de difícil interpretación. Así, el artículo 11.3 del Anteproyecto no es más que la reproducción de lo ya previsto en el artículo 14 c) de la Ley 1/2014, de 24 de junio, por lo que podría interpretarse que existe un doble mandato legal sobre idéntico asunto. De igual forma, el derecho a la información en los procesos de participación ciudadana conecta directamente con las previsiones recogidas en los títulos II y III de la Ley 1/2014, de 24 de junio, por lo que su aplicación e interpretación exigirá una muy ajustada labor de identificación y determinación del contenido, alcance y límites del derecho reconocido.

7. Ya se ha pronunciado este Consejo Económico y Social en otras ocasiones acerca de la técnica utilizada por algunas leyes de remitir en exceso a un posterior desarrollo reglamentario la concreción de los mandatos en ellas recogidos (nuestro reciente Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de los derechos y la atención a las personas con discapacidad en Andalucía es un ejemplo de ello). Este Anteproyecto de ley, de nuevo, a juicio del Consejo Económico y Social de Andalucía, abusa en exceso de la remisión a la norma reglamentaria. Además de la habilitación general contenida a tales efectos en su disposición final primera (que es lógica y pertinente, si bien sería conveniente que se fijara un plazo específico), son numerosos los preceptos que encomiendan a un futuro reglamento la determinación y concreción de su contenido (artículos 5.2.b), 11.5, 13.2, 17.4, 18.4, 21.2, 23, 25.6, 55.3, 58.1, 59.2, 60.6, 74.2 y 3, 76.2). Sin entrar a valorar las repercusiones que ello pueda tener en ciertos casos en relación con la reserva de ley recogida en el Estatuto de Autonomía para Andalucía respecto al derecho de participación reconocido en su artículo 30, lo cierto es que, por lo que más interesa a este Consejo Económico y Social, tal opción legislativa resta eficacia y efectividad inmediata a los derechos que el Anteproyecto viene a consagrar.

Si a lo anterior unimos el carácter excesivamente programático de algunos preceptos



(singularmente los artículos 7 y 9), o la falta de concreción de los órganos llamados a la puesta en práctica de la norma (la frecuente alusión al “órgano competente por razón de la materia” o al “órgano competente” sin mayor delimitación de cuál sea tal órgano, resulta muy elocuente) no cabe duda de la dificultad aplicativa de lo consagrado normativamente y la dilución del carácter imperativo de lo prescrito. Sin mayores consideraciones, no debe olvidarse que, como ya advirtió el Consejo Consultivo de Andalucía en su Dictamen 826/2015, de 15 de diciembre, sobre el Anteproyecto de Ley de Servicios Sociales, razones de buena técnica legislativa aconsejan evitar “expresiones programáticas si no cumplen al menos un papel orientador de futuros desarrollos reglamentarios, o reproducen lo que ya está contenido o resulta deducible de normas de rango superior, pues de otro modo la ley proyectada pierde en autoridad y estima social, y el legislador confunde su papel con el que ya desempeñó el poder estatuyente”.

8. Finalmente, y no por ello menos relevante, hemos de evidenciar una cierta contradicción entre los objetivos y fines declarados expresamente por el Anteproyecto de ley y la realidad de algunas de sus prescripciones y mandatos. Dos ejemplos ilustran significativamente lo que venimos comentando. La finalidad de la promoción e impulso de la participación ciudadana en los asuntos públicos, instaurando la cultura participativa en el funcionamiento de las administraciones públicas andaluzas (artículo 2.1) choca, en la literalidad de la norma, con disposiciones como las del artículo 77 y la disposición adicional 1ª, que, en relación con la participación ejercida a través de órganos colegiados, se muestran algo esquivas y desconfiadas. No es baladí que el último de los preceptos citados sea de los pocos del articulado del Anteproyecto de ley que establece un plazo concreto para la elaboración de un inventario de órganos colegiados de participación que habrán de ser, con posterioridad, objeto de evaluación y, en función de su eficiencia, eventual supresión. En esta misma línea pero desde otra perspectiva, llama poderosamente la atención la opción legislativa tomada respecto a la eficacia de los procesos de participación ciudadana. El artículo 14 del Anteproyecto de ley, en su apartado 4, establece que la omisión o infracción de las disposiciones en él contenidas “no afectará en ningún caso a la validez y eficacia del acto o decisión en cuyo procedimiento se prevea”. Al margen de los problemas de concordancia que tal previsión pueda tener en relación con el trámite de información pública del procedimiento administrativo común o de consulta pública en el procedimiento de elaboración de normas con rango de ley y reglamentos (artículos 83.4 y 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas), como ya indicara el Informe del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía, lo cierto es que, en la práctica y de forma sustancial, viene a vaciar sensiblemente el alcance y efectividad de los



derechos reconocidos en la norma. Es cierto que el precepto comentado está en consonancia con las prescripciones de la legislación administrativa en la materia pero no lo es menos que una alternativa diversa también podría estarlo.

Desde el punto de vista procedimental, este Consejo Económico y Social quiere llamar la atención acerca de la necesidad de dar cumplimiento riguroso a las previsiones normativas en materia de información a los diversos órganos de representación con posibilidades de intervención en el proceso normativo. En particular, y por lo que respecta al Consejo Andaluz de Gobiernos Locales, el artículo 57.2 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía, le faculta para *“conocer con carácter previo cuantos anteproyectos de leyes, planes y proyectos de disposiciones generales se elaboren por las instituciones y órganos de la Comunidad Autónoma de Andalucía que afecten a las competencias locales propias, e informar sobre el impacto que aquellas puedan ejercer sobre dichas competencias, pudiendo emitir juicios basados en criterios de legalidad y oportunidad que en ningún caso tendrán carácter vinculante”*; asimismo precisa el artículo 57.5 de la mencionada ley que *“cuando se rechacen las observaciones o reparos formulados por el Consejo Andaluz de Gobiernos Locales, deberá mediar información expresa y detallada”*. La norma reglamentaria especifica que tal pronunciamiento expreso deberá remitirse por el órgano promotor de la iniciativa a la Consejería competente en régimen local, que habrá de darle traslado al Consejo Andaluz de Gobiernos Locales (artículo 5 del Decreto 263/2011, de 2 de agosto, que aprueba el Reglamento de Funcionamiento del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales). Teniendo en cuenta la materia regulada en el Anteproyecto objeto de dictamen y su incidencia en competencias propias de las entidades locales, tales preceptos deberían haber sido aplicados, no constando, sin embargo, en el expediente administrativo del Anteproyecto de ley esa *“información expresa y detallada”* que debe trasladarse al Consejo Andaluz de Gobiernos Locales en el supuesto, como es el que ha concurrido en este caso, de que se rechacen sus observaciones y reparos. En este sentido, es necesario recordar la Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de abril de 2016 (Sala de lo Contencioso-Administrativo), r.c. n° 4135/2014, que, en aplicación del mencionado artículo 57 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, anuló el Decreto 357/2010, de 3 de agosto, de la Junta de Andalucía, por el que se aprueba el Reglamento para la Protección de la Calidad del Cielo Nocturno frente a la contaminación lumínica y el establecimiento de medidas de ahorro y eficiencia energética, al entender que había estado ausente el trámite previsto en el apartado 2 del citado precepto y que, por ende, la ausencia de dicho trámite determinaba la vulneración del artículo 62.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

## IV. Observaciones al articulado

### Exposición de motivos

En atención a las consideraciones realizadas en las observaciones generales, se propone incluir en la Exposición de motivos una mención a la realidad del tejido asociativo andaluz, a los movimientos sociales consolidados y a las organizaciones ciudadanas que articulan la sociedad civil andaluza. De igual forma, y en consonancia con las reflexiones recogidas en las observaciones generales, se propone que en la Exposición de motivos se indique que el modelo de participación previsto en el Anteproyecto de ley se configura sin menoscabo alguno de las instituciones de participación ya existentes en el ordenamiento autonómico, singularmente del Consejo Económico y Social de Andalucía, cuya finalidad primordial, a tenor del artículo 132 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, es la de *“servir de cauce de participación y diálogo permanente en los asuntos socioeconómicos”*.

Por otra parte, como consecuencia de los diversos cambios de redacción sufridos a lo largo del proceso de elaboración de la norma, que ha dado lugar a la eliminación de determinadas frases o expresiones, el párrafo 20 del apartado II de la Exposición de motivos es de difícil comprensión. Teniendo en cuenta los antecedentes, creemos que la redacción de este párrafo debe ser la siguiente:

*“El derecho de participación ciudadana en el marco legal existente, aparece como un derecho garantista que define la participación de aquellas personas con la condición política de ciudadano. **Por otro lado**, la toma de las decisiones en los poderes públicos corresponde únicamente a sus órganos representativos regulados por la Ley, cuyas facultades de decisión no podrán ser menoscabadas por las formas, medios y procedimientos de participación ciudadana que se habiliten”*.

### Artículo 5. El derecho a la participación ciudadana

A diferencia de la redacción del apartado 2 de este precepto en el borrador de 31 de marzo de 2014, en su versión actual no incorpora una mención expresa a las organizaciones sindicales y empresariales (además de a los colegios profesionales y otras entidades representativas de intereses colectivos) como entidades que tienen la consideración de



entidades de participación ciudadana a los efectos de la ley. En línea con las consideraciones ya realizadas en las observaciones generales, este Consejo Económico y Social quiere manifestar que la nueva redacción del precepto no puede suponer menoscabo alguno al papel y función que a los sindicatos y asociaciones empresariales otorga la Constitución española, y entre los que han de entenderse incluidos el de ser instrumento de participación y representación que trasciende el dato afiliativo (STC 37/1983, de 11 de mayo) y que, por ende, les permite ostentar la condición de entidad representativa a los efectos de esta ley.

Las anteriores consideraciones resultan más significativas en contraste con la opción legislativa de la letra b) del mismo apartado 2 de este artículo, que otorga la condición de entidad representativa a los efectos de la ley a las plataformas, movimientos, foros o redes ciudadanas sin personalidad jurídica, *“incluso las constituidas circunstancialmente”*, lo que no deja de ser llamativo. Desde el Consejo Económico y Social de Andalucía confiamos en que la norma reglamentaria profile los requisitos que deben cumplir estas agrupaciones y delimite adecuadamente el verdadero alcance de su *“constitución circunstancial”*; como también esperamos que concrete el significado de la ambigua exigencia de que *“su ámbito de actuación esté vinculado al interés de Andalucía”* que se requiere a las entidades privadas como presupuesto para ser consideradas entidades de participación ciudadana.

Desde otra perspectiva y en atención a lo previsto en este precepto, planteamos la posibilidad de que se creara un Directorio actualizado de entidades de participación ciudadana, que pudiera servir a las administraciones, tanto andaluza como locales, para una mejor implementación de la norma que analizamos.

## **Artículo 10. Definición**

Por razones de técnica legislativa se aconseja que la relación de tipos de procesos de participación ciudadana recogida en el apartado 2 de este precepto se corresponda con el orden en que con posterioridad aparecen regulados en los diversos capítulos del título III del Anteproyecto.

### **Artículo 13. Inscripción en determinados procesos de participación ciudadana**

En este precepto se establece, si bien de forma muy general y con remisión excesiva al desarrollo reglamentario, el requisito de la inscripción como mecanismo para facilitar la interlocución de las administraciones públicas con las personas y entidades interesadas en la participación ciudadana. La norma legal, en los límites permitidos por la reserva de ley establecida en el artículo 30 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, regula, en precepto ubicado entre las disposiciones comunes de los procesos de participación ciudadana, unos criterios muy genéricos en relación con la mencionada inscripción. Inscripción que, además, se habilitará *“en determinados procesos participativos”*, sin que la ley concrete cuáles serán de entre los diversos tipos contemplados en su artículo 10.2. Desde el Consejo Económico y Social de Andalucía consideramos que, sin perjuicio del desarrollo reglamentario que pueda establecerse, en el Anteproyecto de ley se deberían precisar con más detalle criterios objetivos para determinar la participación ciudadana en los distintos ámbitos y procesos que en él se contemplan, en particular por lo que respecta a las entidades de participación ciudadana. Tales criterios, amén de la inscripción recogida en este artículo para determinados procesos participativos, podrían ser los siguientes:

- la representatividad, que vendrá determinada por el número de personas socias que tenga la entidad.
- el ámbito de actuación territorial de la entidad.
- el ámbito de actuación funcional de la entidad.
- la acreditación de la participación activa de la entidad
- la trayectoria sostenida en el tiempo y experiencia acreditada en órganos colegiados de participación de la entidad.

Por otra parte, respecto a lo previsto en la letra c) del apartado 1 de este artículo, entendemos que el reconocimiento de la interlocución para las entidades sin personalidad jurídica ha de ir vinculado a que éstas sean auténticas plataformas, movimientos sociales o foros colectivos, por lo que los requisitos previstos en el Anteproyecto de ley a tales efectos deberían ser más acordes con la necesidad de que se demuestre la realidad material y

funcional de tales entidades de participación sin personalidad jurídica, siendo así que los actuales parecen insuficientes. En su redacción actual el artículo 13.1.c) resulta acorde con lo dispuesto en el artículo 5.2 pero, como ya indicamos en relación con este último precepto, es aconsejable que desde la ley se detallen más nítidamente los requisitos que han de reunir las entidades sin personalidad jurídica para tener la consideración de entidades de participación ciudadana.

### **Artículo 17. Tramitación de la iniciativa ciudadana para realizar procesos de deliberación participativa**

Los apartados 2 y 3 de este precepto establecen un plazo de 45 y 60 días, para la notificación de la resolución adoptada en relación con la solicitud de realización de un proceso de deliberación participativa e inicio del proceso, en su caso, respectivamente. En el borrador inicial del Anteproyecto de ley de 31 de marzo de 2014 tales plazos eran significativamente inferiores, 20 y 45 días, respectivamente. No constando razones objetivas que aconsejen la ampliación de dichos plazos y considerando excesivos los recogidos en la versión actual del Anteproyecto de ley, se propone volver a fijar en 20 días el plazo para la adopción de resolución (apartado 2), y en 45 días el plazo para iniciar el proceso de deliberación en caso de que así se decida (apartado 3).

Por otro lado, se sugiere que la norma reglamentaria a la que remite el apartado 4 de este artículo incorpore como anexo un modelo de solicitud de iniciativa ciudadana para realizar un proceso de deliberación participativa, facilitando así su presentación y permitiendo con ello agilizar los procedimientos de resolución.

### **Artículo 24. Instrumentos de consulta popular**

El apartado 3 de este artículo recoge, entre las modalidades de consultas populares, los "foros de consulta". Teniendo en cuenta que el precepto precedente remite al artículo 78 del Estatuto de Autonomía para Andalucía como fundamento de las consultas populares que se disciplinan en este capítulo del Anteproyecto de ley, y que tal disposición se refiere a los "foros de participación", parece aconsejable, por razones de coherencia normativa y seguridad jurídica, sustituir la expresión "*foros de consulta*" por la de "**foros de participación**".



## **Artículo 25. Iniciativa ciudadana para proponer políticas públicas**

El apartado 4 debe modificarse en su redacción pues en su dicción actual la remisión al artículo 18 de la Ley 1/2014 no es correcta. Este precepto alude a la información pública objeto de publicidad activa pero no a las medidas y motivos que debe contener el documento de aceptación de la propuesta ciudadana de política pública. Así, la recomendación del Informe del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía relativa a la conveniencia de dar también publicidad a la decisión de aceptación de la propuesta y no sólo a la de rechazo, debería haberse incorporado, a nuestro juicio y en concordancia con el apartado 5 de este mismo precepto, de la siguiente forma:

***“4. Si la propuesta recibiera la aceptación autonómica o municipal, la Administración aprobará un documento que especifique, si las hay, las medidas que tenga la intención de proponer en respuesta a la iniciativa ciudadana y los motivos por los que se haya decidido actuar. La publicidad del citado documento que aprueba la Administración se realizará de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley 1/2014, de 24 de junio”.***

## **Artículo 26. Participación en los procesos de elaboración de disposiciones generales en la Administración de la Junta de Andalucía a través de sugerencias**

El apartado 2 de este precepto no prevé más incentivo o instrumento de facilitación de la participación en los procesos de elaboración de disposiciones generales en la Administración de la Junta de Andalucía que el de la publicación de la correspondiente intención de iniciación del procedimiento en el portal de transparencia. Consideramos que por parte de la Administración debería haber una actitud más proactiva y promotora de la participación en este ámbito y, por ello, más allá de la publicación en la web o en la sede electrónica, deberían articularse procedimientos de comunicación sobre el inicio de los procedimientos de elaboración de normas generales, dirigidos de forma expresa a organizaciones o entidades representativas de intereses colectivos afectados por la norma. El futuro desarrollo reglamentario podría recoger indicaciones sobre el particular.



## **Capítulo VI. Participación en la prestación y evaluación de las políticas públicas de la Junta de Andalucía. Artículos 29, 30 y 31**

Los artículos 29, 30 y 31 bajo el título común de "participación ciudadana" regulan tal derecho en relación con materias diversas como el seguimiento de las políticas públicas, la prestación de los servicios públicos o la evaluación de políticas públicas, pero mientras que el primero de los preceptos identifica en su contenido el sujeto del derecho (personas y entidades de participación ciudadana), no acontece lo mismo con los otros dos, que aluden simplemente a "la participación". La explicación tal vez se deba al hecho de que en otros borradores estos tres preceptos formaban parte del contenido de un único artículo por lo que no había problemas; ahora, sin embargo, al estar separados es necesario modificar la redacción de los artículos 30 y 31 e identificar a quién va referida la reconocida "participación".

### **Artículo 35. Sistema de votación**

La redacción del apartado 1 de este precepto, probablemente como consecuencia de las modificaciones en él operadas a lo largo del proceso de tramitación del Anteproyecto de ley (su redacción actual difiere del borrador de 31 de marzo de 2014), es algo confusa, en lo relativo a la delimitación del cuerpo electoral y el sistema de votación. Como mejora de técnica normativa proponemos la siguiente redacción:

*"En las consultas participativas reguladas en este título, la participación se articulará mediante un sistema de votación, **que** tendrá la condición de universal para el sector o colectivo de la población que tenga interés directo en el tema objeto de consulta, **y en el que el voto** será igual, libre, directo y secreto".*

### **Artículo 39. Ámbito territorial**

A diferencia del contenido del borrador del Anteproyecto de ley de 31 de marzo de 2014, cuyo artículo 38.4 establecía que, "en función del objeto, podrán convocarse consultas de ámbito inferior al municipio, ya sean de distrito en los municipios de gran población, de barrio, o en el ámbito de una entidad local menor", el actual apartado 3 de este precepto, tras indicar que el ámbito territorial de las consultas participativas locales será "*el término*



*municipal o ámbito territorial inferior*”, añade que *“podrán convocarse consultas de ámbito inferior al municipio ya sean de distrito, en los municipios de gran población, o en el ámbito de una entidad desconcentrada”*. El legislador utiliza aquí una expresión, la de “entidad de gestión desconcentrada”, que, si bien está en consonancia con lo previsto en el artículo 24 bis de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, añadido por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, no se corresponde exactamente con la terminología utilizada por la Ley 5/2010, de 11 de junio. Esta última norma distingue entre “órganos de gestión desconcentrada”, carentes de personalidad jurídica (artículo 111), y “entidades de gestión descentralizada” (con personalidad jurídica y que podrán adoptar la forma de entidad vecinal o de entidad local autónoma, en función del alcance de la descentralización -artículos 112 y 113-). El Anteproyecto de ley con la locución “entidades desconcentradas” parece incluir tanto a las denominadas por la Ley 5/2010, de 11 de junio, “entidades de gestión descentralizada” (llamadas a desaparecer tras la Ley 27/2013, de 27 de diciembre pero que, a tenor de su disposición transitoria 4ª, las ya existentes mantendrían su personalidad jurídica), como a los nuevos entes de ámbito territorial inferior al municipio, carentes de personalidad jurídica y que, de acuerdo con el artículo 24 bis de la Ley 7/1985, de 2 de abril, podrán regular las leyes de las comunidades autónomas sobre régimen local, como forma de organización desconcentrada del municipio para la administración de núcleos de población separados, bajo la denominación tradicional “de caseríos, parroquias, aldeas, barrios, anteiglesias, concejos, pedanías, lugares anejos y otros análogos, o aquella que establezcan las leyes”. Si la intención de legislador es la expuesta y, además, se quiere indicar que las consultas participativas de distrito se reservan para los municipios de gran población (que es respecto a los cuales el artículo 128 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, impone su creación obligatoria), una redacción del apartado 3 de este precepto que restara confusión a la situación normativa existente tras las reforma operada en la Ley 7/1985, de 2 de abril, por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre podría ser la siguiente:

*“3. En las consultas participativas locales convocadas por los ayuntamientos, el ámbito territorial será el término municipal o ámbito territorial inferior. Podrán convocarse consultas de ámbito inferior al municipio, **bien de distrito, cuando se trate de municipios de gran población, bien en el ámbito de una entidad de gestión descentralizada o de un ente desconcentrado**”.*



### **Artículo 41. Iniciativa para la convocatoria de consultas participativas**

El apartado 2 de este artículo debe mejorar su técnica de redacción, pues las modificaciones incorporadas en él a lo largo del proceso legislativo no han guardado la debida coherencia. Se propone la siguiente redacción:

*“2. Al efecto de impulsar una iniciativa ciudadana, se constituirá una Comisión Promotora, que estará formada **por un mínimo** de tres miembros y **un** máximo de 5, con derecho a voto en la consulta respectiva, que no tengan la condición de parlamentarios...”*

### **Artículo 43. Presentación de las iniciativas de consultas participativas**

La remisión recogida en el apartado 3, letra b) de este precepto al artículo 41 debe ser al artículo 40, que es el que regula los períodos inhábiles para la convocatoria y celebración de la consulta participativa.

La remisión recogida en el apartado 3, letra d) de este precepto al artículo 35 debe ser al artículo 34, que es el que regula los sujetos con derecho a participar en las consultas participativas.

### **Artículo 44. Información pública e informes**

El apartado 2 de este precepto establece que la iniciativa de consulta participativa deberá ser objeto de informe por los órganos competentes por razón de la materia y de dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía. Tales pronunciamientos se producen una vez que la propuesta de consulta participativa ha sido admitida a trámite y, a tenor de lo previsto en el artículo 43.3 e) del Anteproyecto, valorada positivamente en cuanto a su fundamento y contenido por el órgano competente. Podría darse así la circunstancia de que una solicitud de iniciativa de consulta participativa sea admitida a trámite por el órgano competente entendiéndose éste que posee fundamento y contenido posible y que, sin embargo, posteriormente, a juicio del Consejo Consultivo de Andalucía, se considere que no se adecua al ordenamiento jurídico. Con independencia de la viabilidad de tal situación, pues se entiende que el órgano competente sólo realiza un control formal de cumplimiento de requisitos



mínimos, lo que no precisa el Anteproyecto es qué sucede en caso de dictamen negativo del Consejo Consultivo ante una iniciativa de consulta participativa ya aceptada a trámite. Se supone que será la norma reglamentaria la encargada de precisar tales extremos si bien se aconseja que se valore la eventual inclusión en la ley de alguna indicación sobre el particular en atención a la incidencia de la cuestión sobre el ejercicio del derecho a la participación ciudadana.

#### **Artículo 48. Publicación del decreto de convocatoria**

Al objeto de mejorar la redacción y configuración interna del precepto se propone, bien en el apartado 2 añadir el objeto que se hará público en la sede electrónica, es decir, el decreto de convocatoria, o bien, mantener una redacción similar a la actual pero incorporándola al apartado 1, sin diferenciación numérica. De esta forma, el artículo mejora su ordenación interna, destinando su apartado 1 a la publicación del decreto de convocatoria de las consultas participativas autonómicas y el apartado 2 a las consultas participativas locales. La redacción sería la siguiente:

*“1. En las consultas participativas autonómicas, el decreto de convocatoria se publicará en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía con al menos 45 días de antelación a la fecha prevista para el inicio de la votación. En los cinco días siguientes a dicha publicación, se hará público en la sede electrónica, portal...*

*2. El decreto de convocatoria en el caso de consultas participativas locales...”*

#### **Artículo 55. Iniciativa ciudadana para las consultas participativas autonómicas**

El apartado 1 del precepto exige el apoyo de un mínimo de 40.000 firmas válidas para que la iniciativa ciudadana pueda solicitar la realización de una consulta participativa. En el borrador inicial de 31 de marzo de 2014 (artículo 45) la exigencia era menor, pues bastaba con 30.000 firmas válidas. La cifra recogida en el Anteproyecto coincide con la requerida para la presentación de una iniciativa legislativa (artículo 2 Ley 5/1988, de 17 de octubre, de iniciativa legislativa popular y de los ayuntamientos) pero mientras que en este último caso las firmas pueden proceder de cualquier ciudadano que goce de la condición política de andaluz, sea mayor de edad y esté inscrito en el censo electoral (artículo 1 de la Ley 5/1988, de 17 de



octubre), en el Anteproyecto examinado el número de firmas debe recabarse entre quienes tengan derecho a participar según el tipo de consulta. En atención a tales consideraciones se estima que 40.000 firmas válidas es un número excesivamente alto por lo que se propone su reducción.

### **Artículo 55 (Iniciativa ciudadana para las consultas participativas autonómicas) y artículo 57 (Iniciativa para las consultas participativas locales)**

El apartado 3 y el apartado 6 de estos preceptos remiten a la norma reglamentaria la determinación de ciertos aspectos del procedimiento relativo a la iniciativa ciudadana para las consultas participativas autonómicas y locales, respectivamente. Ahora bien, mientras que en el primero, entre los diversos aspectos a disciplinar, alude a la identificación, el segundo menciona la autenticación. Dada la similitud de la materia y la redacción literal de los preceptos se aconseja uniformar la terminología optando por uno solo de los dos vocablos.

### **Artículo 60. Comisiones de Control de los procesos de consultas participativas**

En coherencia con lo señalado en las consideraciones generales se propone incorporar como funciones de las Comisiones de Control, el control de los recursos económicos y financieros empleados en los procesos de consultas participativas.

### **Artículo 61. De las medidas de fomento para la participación ciudadana**

Como consecuencia de la advertencia realizada en el Informe del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía, se incorporan al apartado 2 de este artículo las letras i) y j), que inicialmente no figuraban pero cuya regulación sí se contenía en los artículos 62 y 65 del Anteproyecto. La incorporación de tales letras era necesaria, pero razones de técnica normativa aconsejan que se realice en forma tal que el orden de las medidas recogidas en el apartado 2 de este precepto coincida con el orden posterior de los artículos respectivos que las desarrollan. En suma, en la incorporación al listado del apartado 2 del artículo 61 de las “Medidas de educación y formación” y de las “Medidas de fomento en los centros educativos” se les debería haber asignado, respectivamente, las letras a) y d), realizando las oportunas alteraciones en el orden existente. La redacción del precepto sería la siguiente:



*“2. Sin perjuicio de otras medidas que puedan ponerse en marcha, se llevarán a cabo las siguientes:*

*a) Medidas de educación y formación.*

*b) Programa de formación para la ciudadanía.*

*c) Programas de formación para el personal al servicio de las administraciones públicas.*

*d) Medidas de fomento en los centros educativos.*

*e) Campañas de sensibilización y difusión.*

*f) Medidas de apoyo y seguimiento.*

*g) Medidas de accesibilidad, especialmente en lo relativo a las nuevas tecnologías.*

*h) Convenios de colaboración con entidades de participación ciudadana.*

*i) Convenios de colaboración con entes locales.*

*j) Líneas de subvenciones y ayudas”.*

Por otra parte, sería aconsejable que la redacción literal de las medidas recogidas en el apartado 2 del artículo 61 coincidiera con el título asignado a los diversos preceptos que posteriormente las desarrollan.

## **Artículo 75. Órganos directivos para el fomento de la participación ciudadana**

El apartado 2 de este precepto recoge la expresión “democracia digital”, conocida en inglés como *e-democracy*, y que empezó a ser utilizada a principios de los años noventa del siglo pasado. Teniendo en cuenta el amplio ámbito subjetivo de la norma no parece aconsejable recurrir a locuciones aún no muy usuales o cuyo significado todavía no está suficientemente asentado en la sociedad. El párrafo segundo del apartado 2 del artículo no



perdería su significado si se eliminara la expresión y, en lugar de poner “*en materia*”, se indicara “*en **la** materia*”.

### **Disposición adicional primera. Inventario y supresión de comisiones, consejos y otros órganos de participación ciudadana**

No deja de resultar paradójico que un Anteproyecto cuyo objeto es la “*regulación del derecho de participación ciudadana en la dirección de los asuntos públicos autonómicos y locales en Andalucía*”, recoja una disposición expresa dedicada al procedimiento para la supresión de órganos de participación ciudadana. El contraste entre lo dispuesto en el artículo 77 del Anteproyecto y su disposición final primera es ciertamente llamativo; mientras que el primero, bajo el título de “Órganos colegiados de participación ciudadana” no hace sino reiterar lo ya previsto en el artículo 32 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía -eso sí, sin perjuicio de aplicar lo que con posterioridad se indicará en relación con la supresión de los órganos existentes-, cuando lo apropiado en el contexto de la norma parecería el fomento y apoyo a tales instrumentos de participación; la segunda, de forma mucho más incisiva y directa, y bajo el rótulo de “Inventario y supresión de comisiones, consejos y otros órganos de participación ciudadana”, encomienda a la Administración de la Junta de Andalucía y a la Administración Local para que, en el plazo de 6 meses (salvo error u omisión es una de las dos ocasiones en que el Anteproyecto incorpora una fijación temporal específica para la ejecución de lo en él previsto), elaboren un inventario de órganos o estructuras estables de participación ciudadana para su evaluación y la supresión de los que se consideren ineficientes.

Tal vez el propósito de la norma no sea otro que el de llevar a cabo un proceso de racionalización de las comisiones, consejos y demás órganos de participación existentes en la actualidad, eliminando los que, tras un proceso de evaluación objetivo, resulten ineficaces, en aras de dar paso a nuevos órganos creados a la luz de los principios y finalidades contemplados en el Anteproyecto de ley, pero la redacción de las disposiciones citadas y su conexión sistemática no favorecen tal interpretación. Por ello, desde el Consejo Económico y Social de Andalucía se propone una reconsideración del contenido de esta disposición adicional primera. En todo caso, se entiende necesario que los criterios de evaluación que deben desarrollarse reglamentariamente, a tenor de lo dispuesto en el apartado 3 de la disposición, sean objetivos, imparciales y equilibrados, de tal manera que el resultado final de la evaluación sea consecuencia de un proceso de diagnóstico singularizado de las debilidades



y fortalezas de cada uno de los órganos sometidos a examen.

Por otro lado, y, de nuevo, como consecuencia de las modificaciones sufridas por la disposición a lo largo del proceso legislativo, en la actualidad, mientras que el apartado 1 menciona a la Administración de la Junta de Andalucía y a la Administración Local como administraciones encargadas de la elaboración del inventario de órganos de participación, el apartado 2, en relación con la propuesta de plan de reducción de los órganos colegiados evaluados, sólo se refiere a las “Consejerías” de las que dependan, sin determinar, para el caso de los órganos de la Administración local, a quién correspondería la mencionada propuesta de supresión.

### **Disposición final primera. Desarrollo reglamentario**

En atención a las consideraciones realizadas en las observaciones generales y al objeto de dotar de efectividad en un período temporal razonable a muchas de las disposiciones recogidas en el Anteproyecto de ley, se propone que se establezca un plazo máximo para el desarrollo reglamentario de la norma.



## V. Otras observaciones

- Se recomienda sustituir la locución “en base a” que figura en diversos artículos de la ley (artículos 22.3 y 73.2) por la locución “sobre la base de” u otras similares como *en función de, basándose en, a partir de, de acuerdo con, según*, etc., pues son más correctas de acuerdo con los criterios de la RAE.

- Se debe unificar la alusión a las entidades locales a lo largo del articulado, pues en ocasiones se escriben en minúsculas las dos palabras (artículo 22) y otras veces se escribe en mayúsculas el adjetivo local (artículo 25.1).

- Se debe unificar la mención de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, a lo largo del articulado de la ley, pues a veces se alude a ella como Ley 1/2014, de 24 de junio (con o sin coma después de Ley 1/2014, artículos 4.3; 7.1, 3 y 4; 11.3, 29.2) y, en otras, se recoge el nombre completo (artículo 25.4 y 5). Lo adecuado es incorporar el nombre completo la primera vez que se cita (artículo 4.3) y en el resto de las ocasiones indicar simplemente Ley 1/2014, de 24 de junio.

- Se recomienda realizar una revisión general de los signos de puntuación utilizados a lo largo del articulado. Al haberse modificado la redacción de los diversos preceptos con ocasión del proceso de elaboración de la norma, en ocasiones se han mantenido comas que deben desaparecer o ubicarse en lugares distintos, al objeto de que el entendimiento y la interpretación del precepto sean factibles.

- En el párrafo 21 de la exposición de motivos II falta un “que” en el segundo inciso: *“En este sentido, en virtud del artículo 60 del Estatuto de Autonomía, que prevé **que** corresponde a esta Comunidad...”*

- En el párrafo 3 de la exposición de motivos III se debe corregir la fecha de la Ley 1/2014 de Transparencia de Andalucía, pues se indica que es de “24 de julio” y su fecha es “24 de junio”.

- En el párrafo 6 de la exposición de motivos III falta el verbo en el segundo inciso:



*“Teniendo en cuenta que un reglamento, a pesar de concebirse como complemento ejecutivo de una ley, supone la continuación del proceso legislativo, parece conveniente que la ciudadanía disponga de vías adecuadas para proponer su aprobación y **esté** legitimada para intervenir en su elaboración”.*

-Artículo 4. En el apartado 14 el verbo “fomentar” debe ir en plural: *“Las administraciones públicas...fomentarán la participación...”*.

-Artículo 5. En el apartado 2 letra a) 1º el complemento indirecto es “les”, no “le”: *“Estén válidamente constituidas de acuerdo con la normativa que **les** sea de aplicación”*.

-Artículo 24.2. La palabra “escuchados” debe ir en femenino, **“escuchadas”**, pues se refiere a las personas.

-Artículo 33. En los mismos términos ya indicados en el Informe del Gabinete Jurídico se habría de suprimir la tachadura contenida en el apartado 4 de este precepto.

-Artículo 43. En el apartado 3, letra c) de este precepto el verbo “hacer” debe ir en plural, pues el sujeto es plural.

-Artículo 73. En la letra b) del apartado 2 debe ponerse **“involucradas”** en lugar de “involucrados”.

-Artículo 77. En este precepto se menciona la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, con su nombre completo; teniendo en cuenta que esta norma ya figura citada así en el artículo 3.2 del Anteproyecto, aquí sólo debería incluirse el número y fecha de la ley, pero no su denominación.

- Disposición adicional primera. En el apartado 2, en el segundo párrafo, el verbo proponer debe ir en singular. Además, es aconsejable eliminar la coma que figura detrás de la palabra “consejería”. Por otra parte, parece más adecuado poner el verbo “considerar” en presente del subjuntivo en lugar de en presente del indicativo. La redacción sería la siguiente: *“Cada consejería de la que dependen los órganos colegiados de participación evaluados*



**propondrá** un plan de reducción que suponga la supresión de aquellos que, como consecuencia de la evaluación realizada, se **consideren** ineficientes...”

- Disposición final segunda. En esta disposición se menciona la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, con su nombre completo; teniendo en cuenta que esta norma ya figura citada así en el artículo 10.2 del Anteproyecto, aquí sólo debería incluirse el número y fecha de la ley, pero no su denominación.

- Disposición final tercera. Se debe corregir la escritura de la palabra “Andalucía”, que aparece en dos vocablos.



## VI. Conclusiones

En consecuencia, el Consejo Económico y Social de Andalucía considera que corresponde al Consejo de Gobierno atender las Observaciones generales y al articulado presentadas en este Dictamen, así como, en la medida en que lo considere razonable, incorporarlas al Anteproyecto de Ley de Participación Ciudadana de Andalucía.

Sevilla, 22 de julio de 2016

LA SECRETARIA GENERAL DEL CES  
DE ANDALUCÍA

VºBº

EI PRESIDENTE DEL CES DE ANDALUCÍA



Fdo. Angel J. Gallego Morales



Fdo. Alicia de la Peña Aguilar