

**ACTA DE INFORME DEL CONSEJO ANDALUZ DE GOBIERNOS LOCALES SOBRE
EL “EL ANTEPROYECTO DE LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE
ANDALUCÍA”**

En Sevilla, a **17 de Octubre de 2014**, el Secretario General del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales, D. Antonio Nieto Rivera, con la asistencia técnica del Director del Departamento de Gabinete Técnico y Comisiones de Trabajo de la Federación Andaluza de Municipios y Provincias, D. Juan Manuel Fernández Priego, y la técnica del referido Departamento, D^a. Juana Rodríguez Rodríguez, comprobado que se ha seguido el procedimiento establecido en el Decreto 263/2011, de 2 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Funcionamiento del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales, conforme al Acuerdo de delegación de funciones adoptado por el Pleno del Consejo el 11 de octubre de 2011, y analizadas las observaciones planteadas, ACUERDA emitir el siguiente Informe:

**“INFORME SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA
DE ANDALUCÍA”**

El Consejo Andaluz de Gobiernos Locales, visto el borrador de Anteproyecto de Ley citado, formula las siguientes observaciones y enmiendas:

OBSERVACIONES GENERALES

Partiendo del reconocimiento de la participación ciudadana como expresión de los derechos democráticos de la ciudadanía, creemos que la regulación de esta participación en una Ley debe contar con el mayor consenso posible de todas las partes, esto es, de los ciudadanos -destinatarios finales-, así como de las Administraciones Públicas implicadas.

En este sentido si bien en la Exposición de Motivos se alude a determinado “movimiento ciudadano” para la elaboración de esta Ley (numerosos encuentros, reuniones, etc...), nada se dice respecto a la búsqueda de consenso con las Entidades Locales a estos efectos, lo cual se considera del todo necesario para una correcta y adecuada interpretación y aplicación de esta futura Ley, teniendo en cuenta que la misma afectará plenamente al gobierno y administración de las Entidades Locales.

En esta materia cabe destacar que la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen local regula en el Título V, Capítulo IV un conjunto de derechos y técnicas dirigidas a la participación ciudadana. Así el art. 18.1.b) reconoce a los vecinos el derecho “a participar en la gestión municipal de

acuerdo con lo dispuesto en las leyes, y en su caso, cuando la colaboración voluntaria de los vecinos sea interesada por los órganos de gobierno y gestión municipal”.

Por otro lado el artículo 69 establece el mandato de que “Las Corporaciones locales facilitarán la más amplia información sobre su actividad y la participación de todos los ciudadanos en la vida local”; haciendo un inciso en su apartado segundo: “las formas, medios y procedimientos de participación que las Corporaciones establezcan en ejercicio de su potestad de autoorganización no podrán en ningún caso menoscabar las facultades de decisión que correspondan a los órganos representativos regulados por Ley”, estableciendo así una subordinación de la participación ciudadana a la participación política.

Asimismo la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, en su artículo Artículo 54, denominado “Publicidad de la actividad local y garantías”, establece en su apartado 1 que “Para garantizar a la ciudadanía el acceso a la información sobre la actuación municipal, así como su transparencia y control democrático, así como facilitar la información intergubernamental y complementando lo dispuesto por la legislación básica sobre procedimiento administrativo común, los ayuntamientos y sus organismos y entidades dependientes o vinculadas deberán publicar en la sede electrónica de su titularidad o, en su defecto, en la sede electrónica de la respectiva diputación provincial, en el plazo de cinco días desde su adopción, as disposiciones y actos administrativos generales que versen obre las siguientes materias:

- a) Ordenación territorial, ordenación y disciplina urbanísticas, y proyectos para su ejecución.
- b) Planificación, programación y gestión de viviendas.
- c) Ordenación y prestación de servicios básicos.
- d) Prestación de servicios sociales comunitarios y de otros servicios locales de interés general.
- e) Organización municipal complementaria.
- f) Seguridad en lugares públicos.
- g) Defensa de las personas consumidoras y usuarias.
- h) Salud pública.
- i) Patrimonio de las entidades locales, incluyendo las que afecten a los bienes integrantes del Patrimonio Histórico Andaluz.
- j) Actividad económico-financiera.
- k) Aprobación, ejecución y liquidación del presupuesto de la entidad, así como las modificaciones presupuestarias.
- l) Selección, promoción y regulación de las condiciones de trabajo del personal funcionario y laboral de las entidades locales.
- m) Contratación administrativa.
- n) Medio ambiente, cuando afecten a los derechos reconocidos por la normativa reguladora del acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

En su apartado 2 establece que “La información publicada conforme a lo dispuesto en el apartado anterior gozará de las garantías de integridad, veracidad y actualización de la información y los servicios, prevista en la normativa sobre el acceso electrónico de la ciudadanía a los servicios públicos, que deberán crear las administraciones públicas andaluzas.

Por último, el apartado 3 dispone que “3. La publicidad de actos de otras administraciones públicas u órganos judiciales que los ayuntamientos tengan la obligación de publicar se hará también en sede electrónica”.

También hay que destacar que la LAULA, en su artículo 9.26, contempla como competencia propia de los municipios el establecimiento y desarrollo de estructuras de participación ciudadana y del acceso a las nuevas tecnologías.

Por último, se indica que la Disposición final séptima de dicha Ley establece que: “*Conforme a la regulación del artículo 10.3.19.º del Estatuto de Autonomía para Andalucía sobre la participación ciudadana, todos los municipios aprobarán un reglamento de participación ciudadana que asegure los cauces y métodos de información y de participación de la ciudadanía en los programas y políticas públicas*”.

OBSERVACIONES AL ARTICULADO

ARTICULO 1

En el Apartado 1 in fine, creemos que debería incluirse en el marco legal, a la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, teniendo en cuenta las competencias locales en materia de participación ciudadana (art. 9.26), así como los efectos que se prevén en el Anteproyecto sobre el ámbito de la Administración Local. Asimismo, con su inclusión se realza el peculiar carácter de esta norma dentro del ordenamiento jurídico andaluz, puesto que su ubicación dentro del tipo de leyes a que se refiere el artículo 108 del Estatuto de Autonomía, en relación con sus artículos 98 y 60 justifican que la LAULA actúe como norma primaria de atribución de competencias que fija un *estándar mínimo* que las leyes sectoriales deberán respetar, sin perjuicio de que el legislador sectorial pueda aumentarlo, delimitarlas o concretarlas, pero nunca limitarlas o devaluarlas. De esta forma, la garantía estatutaria de reserva de procedimiento y órgano, junto con el ámbito material reservado a las leyes de mayoría reforzada, las dotan de la llamada por la doctrina “capacidad de resistencia” o “fuerza pasiva” frente a las posibles intromisiones de otras leyes sectoriales aprobadas por mayoría simple.

ARTICULO 2.10 en relación con los artículos 9.4, 62.2 y 71.

En estos artículos se regula la colaboración entre la Administración autonómica y la local en el fomento de la participación ciudadana; la suscripción de convenios y acuerdos de las Administraciones Públicas andaluzas con otras Administraciones Públicas y los convenios de colaboración entre la Administración de la Junta de Andalucía y las entidades locales para el fomento de la participación ciudadana en el ámbito de competencia e interés de éstas.

A este respecto, debemos señalar que dicha colaboración debería articularse a través de la figura de los **convenios de cooperación** previstos en el artículo 83 de la LAULA.

Justificación

Conforme establece el artículo 83 de la LAULA, los convenios que suscriban los municipios, las provincias y las entidades de cooperación territorial con la Comunidad Autónoma de Andalucía para la más eficaz gestión y prestación de servicios de sus competencias, deben ajustarse a lo previsto en el mismo.

ARTICULO 5

En el Apartado 1 donde dice “...vecindad administrativa en Andalucía...” debe decir “...vecindad administrativa en cualquiera de los municipios de Andalucía.”

Justificación

De acuerdo con la letra del artículo 5 Estatuto de Autonomía de Andalucía.

ARTICULO 17

En el Apartado 1 párrafo segundo *in fine* donde dice "...el *máximo* establecido para el ámbito autonómico" debe decir "...el *mínimo* establecido para el ámbito autonómico".

Justificación

Entendemos que se trata de un error, toda vez que en el primer párrafo de este apartado se hace referencia a un mínimo de 20.000 firmas válidas, no a un máximo, para el ejercicio de la iniciativa ciudadana en el ámbito autonómico.

ARTÍCULO 18

Apartado 2, letra c)

Consideramos que podría afectar a la potestad de autoorganización de las Entidades Locales que decidan iniciar un proceso de deliberación participativa, el requisito previsto en esta letra c) sobre la necesidad de prever en el Acuerdo Básico Participativo la figura de un coordinador del proceso, por lo que se propone que en el caso de las Entidades Locales, dicho requisito se someta a consideración del órgano competente local.

ARTICULO 22.6 en relación con el artículo 72

En el artículo 22.6 se hace referencia a la convocatoria de subvenciones públicas para la promoción y desarrollo de actividades relacionadas con la participación ciudadana en los presupuestos de las entidades locales y el artículo 72 establece el fomento de la participación ciudadana mediante la convocatoria de subvenciones y ayudas destinadas a entidades locales. Se propone que se utilice la expresión "transferencia de créditos".

Debe recordarse que los gobiernos locales constituyen uno de los tres niveles de gobierno garantizados constitucionalmente y con legitimidad democrática de primer grado, no considerándose, por tanto, adecuado el instrumento de las subvenciones en las relaciones entre dichos niveles de gobierno, en este caso, entre el nivel de gobierno autonómico y el nivel de gobierno local. Al tratarse los municipios de poderes públicos legitimados democráticamente su forma de financiación no debe ser similar a la que pudiera establecerse para un particular o entidad privada o pública, cuyos requisitos, obligaciones y forma de justificación son las propias de una subvención, sino que debe asemejarse a una transferencia condicionada en el marco de lo estipulado del artículo 192.2 del Estatuto de Autonomía según el cual, adicionalmente a la participación de las Entidades Locales en los tributos de la Comunidad Autónoma, ésta podrá establecer programas de colaboración financiera específica para materias concretas.

En este mismo sentido, el artículo 24 de la LAULA, que en su apartado 1 se refiere a la financiación incondicionada de las competencias locales propias, señala en su apartado 2 que la Comunidad Autónoma podrá establecer programas de colaboración financiera específica con las entidades locales para materias concretas, respondiendo a criterios objetivos la determinación de las entidades beneficiarias, que estará supeditada a su aceptación. Asimismo, en su apartado 3 dispone que en la elaboración de estos programas deberán participar las entidades locales, y que el Consejo Andaluz de Gobiernos Locales participará en la

definición de los parámetros a tener en cuenta para la aplicación de los recursos que la Administración de la Junta de Andalucía ponga a disposición de los entes locales.

Todo ello, en la línea del artículo 9.7 de la Carta Europea de la Autonomía Local, que forma parte de nuestro ordenamiento jurídico y que, aún cuando utiliza la palabra “subvención”, debemos entenderla en el sentido de “instrumentos de financiación”. En este artículo se expresa lo siguiente *“en la medida de lo posible, las subvenciones concedidas a las Entidades locales no deben ser destinadas a la financiación de proyectos específicos. La concesión de subvenciones no deberá causar perjuicio a la libertad fundamental de la política de las Entidades locales, en su propio ámbito de competencia”*.

De los preceptos transcritos, se desprende que son las transferencias de financiación los instrumentos adecuados para los programas de colaboración específicos entre la Comunidad Autónoma y las Entidades locales en materias de sus competencias, que si bien podrían tener cierto carácter condicionado al financiarse actuaciones en materias concretas, deben permitir un margen de autonomía a las entidades locales, al objeto de que puedan fijar prioridades en función de sus necesidades.

ARTÍCULO 24

En el Apartado 2, donde dice *“Las audiencias públicas son un instrumento de consulta, en el que mediante un procedimiento oral y público,...”* debe decir **“En el ámbito de esta Ley**, las audiencias públicas son un instrumento de consulta, en el que mediante un procedimiento oral y público,...”

Justificación

Dado que algunos de los conceptos incluidos en la definición de “audiencia pública” presentan ciertas particularidades (procedimiento oral, ser “escuchados”...), respecto de lo dispuesto por otras normas legales anteriores (véase art. 84, art. 112 Ley 30/1992, de 26 de noviembre), consideramos que dicha definición debería acotarse al ámbito de esta Ley, como se expresa en la propuesta de redacción.

ARTÍCULO 25

En el Apartado 2 in fine donde dice *“..., que en ningún caso podrán exceder el máximo establecido para el ámbito autonómico”* debe decir *“..., que en ningún caso podrán exceder el mínimo establecido para el ámbito autonómico”*.

Justificación

En concordancia con la del art. 17.1 *in fine*.

TÍTULO IV. Régimen de las consultas participativas autonómicas y locales

Al objeto de justificar la pervivencia de la Ley 2/2001, de 3 de mayo de regulación de las consultas populares locales en Andalucía, debería de explicarse en la Exposición de Motivos la distinción entre las consultas referendarias y las que no lo sean.

ARTÍCULO 40

En el Apartado 3 inciso final, se utiliza el término “entidad local menor”. Se propone la utilización del término “entidades de gestión descentralizada”, a que se refiere el artículo 112 LAULA, que incluye las

entidades locales autónomas y las entidades vecinales, teniendo en cuenta a su vez la referencia a los “entes de ámbito territorial inferior al municipio”, carentes de personalidad jurídica, a que se refiere el artículo 24 bis LBRL.

ARTÍCULO 42

En el Apartado 2 de este artículo, referido a la constitución de una Comisión Promotora o Grupo Motor, se establece que estará formada, al menos, por tres miembros con derecho a voto que no tengan la condición de parlamentarios en el Parlamento de Andalucía ni sean alcaldes o concejales en el municipio correspondiente o en la Diputación Provincial.

Se propone la siguiente **redacción** “.... *no tengan la condición de parlamentarios en el Parlamento de Andalucía ni sean alcaldes o concejales en el ayuntamiento correspondiente o diputados o diputadas en la Diputación Provincial*”

Justificación

No deben confundirse los municipios y provincias, que son entidades locales, con sus órganos de gobierno, es decir, los Ayuntamientos y las Diputaciones Provinciales, respectivamente. Asimismo, ha de tenerse en cuenta que los miembros de las Diputaciones Provinciales tienen la condición de diputados y diputadas.

ARTICULO 58

En el Apartado 4 de este artículo se hace referencia a las consultas participativas que se pretendan celebrar en el “*territorio de una Diputación Provincial*” expresión que debe sustituirse por la de “*territorio de una provincia*”.

Justificación

Los Ayuntamientos y las Diputaciones Provinciales son los órganos de gobierno de los municipios y de las provincias, respectivamente, que son entidades locales.

El territorio debe referirse a la provincia, en cuanto entidad local y no a su organización.

ARTÍCULO 61

En el Apartado 2 donde dice “*Las Diputaciones Provinciales establecerán una Comisión de Control de ámbito provincial con las funciones relacionadas en el punto 1 del presente artículo, a la que se podrán dirigir todas las solicitudes de información, asesoramiento, quejas y recursos que se planteen en las consultas participativas locales.*” debe decir “*Las Diputaciones Provinciales **podrán establecer** una Comisión de Control de ámbito provincial con las funciones relacionadas en el punto 1 del presente artículo, a la que se podrán dirigir todas las solicitudes de información, asesoramiento, quejas y recursos que se planteen en las consultas participativas **provinciales***”.

Justificación

Al igual que en el inciso final del segundo párrafo de este apartado se ha previsto para las entidades locales municipales la constitución potestativa de la Comisión de Control, creemos que el mismo régimen debería aplicarse en el supuesto de las Diputaciones Provinciales.

Asimismo se propone que el término “*locales*” que aparece en el inciso final se sustituya por “provinciales”, toda vez que se refiere a las Diputaciones Provinciales, diferenciándose así de las entidades locales municipales citadas en el siguiente párrafo.

Apartado 3

Se propone la **adición** del siguiente **inciso final**:

“En el supuesto de Comisiones de Control de ámbito provincial o municipal, estas características serán tenidas en cuenta.”

En cuanto a la composición de estas Comisiones de Control, pensamos que en el caso de las entidades locales, podría estar vulnerándose la potestad de autoorganización de las mismas, al establecerse un número concreto de miembros (cinco) y las características de sus componentes (formación, experiencia...), por lo que se propone que las mismas no sean de obligado cumplimiento sino tenidas en cuenta en el supuesto que se creen estas Comisiones de Control.

Apartado 6

Este apartado en el que se prevé la regulación reglamentaria de las Comisiones de Control debe circunscribirse a las de la Administración de la Junta de Andalucía, para salvaguardar la potestad de autoorganización local.

ARTÍCULO 65

En el párrafo segundo, donde dice: “*Por su parte, la Administración Local de Andalucía, en relación con el personal a su servicio, pondrá en marcha o consolidará esa formación para lo que...*” debe decir “Por su parte, la Administración Local de Andalucía, en relación con el personal a su servicio, **podrá** poner en marcha o consolidar esa formación para lo que...”.

Justificación

La formación del personal al servicio de la Administración Local, forma parte de la potestad de autoorganización de las Entidades Locales (art. 5 LAULA), por lo que se propone que los términos empleados tengan en cuenta dicha potestad.

ARTICULO 68

Apartado 1 letra b)

De acuerdo con este apartado las Administraciones Públicas andaluzas deben poner en marcha medidas de apoyo para la participación, incluyendo el apoyo y asesoramiento mediante personal técnico (letra b).

En cuanto al personal y en lo que afecta a la Administración Local, este apartado vulneraría la potestad de autoorganización de las Entidades Locales, al establecer la obligatoriedad de disposición del mismo para funciones concretas.

Al mismo tiempo, la redacción de este apartado puede generar la impresión de que su cumplimiento precisaría un incremento de personal, algo que rompe con los criterios generales sobre la materia.

ARTICULO 71

Apartado 2

Se propone la **supresión** de este apartado.

Justificación

La formación de los empleados públicos locales tiene “otro foro jurídico” distinto, perteneciendo al ámbito propio de la comunidad política local.

ARTÍCULO 79

En este artículo se establece que las Administraciones locales andaluzas encomendarán las funciones de coordinación, impulso y fomento de la participación ciudadana a órganos o áreas concretas de sus estructuras administrativas internas. Asimismo, determina que las entidades locales 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.

Se propone sustituir el término “las entidades locales” por el de “los municipios” y el de “*Diputación provincial*” por el de “*provincia*”.

Justificación

Las provincias también son entidades locales, que según los artículos 11 y 12 de la LAULA tienen como competencias propias la asistencia técnica, económica y material a los municipios, por lo que se debe sustituir el término “entidades locales”, que figura en el apartado 2 por el de “*municipios*” y el de “*Diputación provincial*” por el de “*provincia*”.

A este respecto, debemos señalar que las competencias provinciales se asocian a los fundamentos del principio de subsidiariedad evitando que la baja capacidad de gestión de los municipios haga saltar al nivel autonómico las competencias municipales, y fijando, por tanto, en el ámbito local las competencias municipales.

Asimismo, se anexan las Observaciones particulares recibidas del Ayuntamiento de Málaga.”

EL SECRETARIO GENERAL,



Antonio Nieto Rivera