



**CONSELL JURÍDIC CONSULTIU  
DE LA  
COMUNITAT VALENCIANA**

**Dictamen**                    **606/2022**  
**Expedient**                 **555/2022**

**Presidenta**

**Hble. Sra.**

Margarita Soler Sánchez

**Conselleres i Consellers**

**Il·lmes. Sres. i Il·lms. Srs.**

Enrique Fliquete Lliso

Faustino de Urquía Gómez

Asunción Ventura Franch

M.<sup>a</sup> del Carmen Pérez Cascales

Joan Carles Carbonell Mateu

**Secretari General**

**Il·lm. Sr.**

Joan Tamarit i Palacios

**Hble. Sra.:**

El Ple del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, en sessió celebrada el dia 5 d'octubre de 2022, sota la Presidència de l'Hble. Sra. Margarita Soler Sánchez, i amb l'assistència dels senyors i les senyores que al marge s'expressen va emetre, per unanimitat, el dictamen següent:

De conformitat amb la comunicació de V.H., d'1 d'agost de 2022 (Registre d'entrada, 2 d'agost), el Ple del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana ha examinat el procediment instruït per la Conselleria de Participació, Transparència, Cooperació i Qualitat Democràtica, per a elaborar l'Avantprojecte de Llei de la Generalitat, de participació ciutadana i foment de l'associacionisme de la Comunitat Valenciana (Expedient Ref. 'SECOATP JAV 6/2021', de la Conselleria consultant).

## **I ANTECEDENTS**

De l'examen de l'expedient administratiu que s'ha remés es desprén que:

### **Primera.- La Consulta tramitada.**

La persona titular de la Conselleria de Participació, Transparència, Cooperació i Qualitat Democràtica, per ofici d'1 d'agost de 2022, que es va registrar d'entrada per este Òrgan Consultiu el dia 2 del mateix mes i any, va remetre l'expedient amb les actuacions i encapçalat per un índex dels documents, en format de document portàtil i mitjançant l'Oficina de Registre Virtual de les Entitats Locals (ORVE) i el Sistema d'Interconnexió de Registres (SIR), per a Dictamen per aquesta Institució Consultiva, segons el que disposa l'article 10 de la Llei de la Generalitat 10/1994, de 19 de desembre, de Creació del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana.

Més concretament, en l'apartat 2n de l'esmentat precepte es determina que el Consell Jurídic Consultiu haurà de ser consultat preceptivament en els casos dels Avantprojectes de Llei, excepte la Llei de Pressupostos de la Generalitat.

### **Segona.- Documentació remesa.**

L'expedient remés es troba integrat, entre d'altres, pels documents següents:

1.- La resolució d'iniciació del procediment, emesa per la persona titular de la Conselleria el dia 4 de novembre de 2021.

2.- L'anunci del tràmit de consulta pública prèvia publicat al *Diari Oficial de la Generalitat Valenciana* núm. 9210, del dia 8 de novembre de 2021.

3.- Les aportacions del tramite de consulta pública prèvia que foren publicades en el portal de 'GVA Participa'.

4.- El text del primer l'esborrany de l'Avantprojecte de Llei de participació ciutadana i foment de l'associacionisme, sense datació.

5.- L'informe de coordinació informàtica, elaborat per la Direcció General de Participació Ciutadana el 24 de febrer de 2022.

6.- L'informe d'impacte de gènere, també elaborat per la mateixa Direcció General el dia 24 de febrer de 2022.

7.- L'informe sobre la repercussió de l'avantprojecte de llei en la infància, l'adolescència i la família, subscrit pel mateix Centre directiu en la mateixa data.

8.- L'informe justificatiu de la necessitat i l'oportunitat d'elaborar l'Avantprojecte de Llei, elaborat per la Direcció General de Participació Ciutadana, amb data 24 de febrer de 2022, i que ressalta la pretensió d'instaurar un nou model de governança que promoga la participació dels majors, dels xiquets i de les xiquetes, i dels adolescents, en un model que s'adeqüe a l'avanç de les polítiques públiques en matèria de participació ciutadana.

9.- L'informe de valoració del procés de consulta pública prèvia que es va verificar entre el 9 de novembre de 2021 i el 31 de gener de 2022, que es va dissenyar amb deu preguntes dirigides als usuaris del portal que desitjaren participar, signat per la citada Direcció General també el 24 de febrer de 2022.

10.- La memòria econòmica, de 24 de febrer de 2022, que afirma que la possible aprovació i entrada en vigor d'aquesta disposició no suposarà cap increment de la despesa pública de l'Administració autonòmica de la Generalitat.

11.- L'informe favorable de coordinació informàtica elaborat per la Direcció General de Tecnologies de la Informació i les Telecomunicacions el dia 9 de març de 2022.

12.- L'informe que va elaborar la Direcció General de Participació Ciutadana, amb data 25 de març de 2022, en el qual es valoren els suggeriments i les recomanacions per part de les diverses Conselleries de l'Administració del Consell, l'Institut Valencià de la Joventut, la Unió de Consumidors de la Comunitat Valenciana, i les entitats OCCI, VOCIPI i FESORD, amb la indicació de si foren acceptades o no.

13.- L'informe de la Direcció General de Pressupostos, emés el dia 13 d'abril de 2022, amb observacions.

14.- La memòria econòmica complementària subscrita per la Direcció General de Participació Ciutadana, el 20 d'abril de 2022, que preveu una despesa per a l'any 2023 d'uns 458.000 euros.

15.- L'informe de la Direcció General de la Funció Pública, de data 3 de maig de 2022, de caràcter provisional i amb certes recomanacions.

16.- L'informe desfavorable de la Direcció General de Pressupostos de la Conselleria competent en matèria d'hisenda pública, subscrit el dia 5 de maig de 2022.

17.- L'informe de la Direcció General de Participació Ciutadana, de data 6 de maig de 2022, sobre les modificacions introduïdes en l'Avantprojecte de Llei com a conseqüència de la promulgació i publicació de la Llei de la Generalitat 1/2022, de 13 d'abril, de transparència i bon govern de la Comunitat Valenciana.

18.- L'informe de la Direcció General del Sector Públic i Patrimoni, datat el dia 11 de maig de 2022.

19.- L'informe preceptiu de la Direcció General de la Funció Pública, de data 16 de maig de 2022, amb recomanacions i suggeriments respecte dels articles 4, 14 i 43, i envers la disposició derogatòria.

20.- L'informe de l'Advocacia General de la Generalitat, de 18 de maig de 2022, amb diferents consells i recomanacions.

21.- L'informe de la Direcció General de Participació Ciutadana, de 24 de maig de 2022, sobre l'adaptació del projecte normatiu als consells i a les recomanacions de l'Advocacia de la Generalitat.

22.- L'informe de la Direcció General de Participació Ciutadana, de 24 de maig de 2022, sobre l'adaptació del text de l'Avantprojecte de Llei als suggeriments de la Direcció General de la Funció Pública.

23.- L'informe favorable de la Direcció General de Pressupostos, de 30 de maig de 2022.

24.- L'informe sobre la petjada dels grups d'interès, datat el dia 13 de juny de 2022 i emés en sentit negatiu.

25.- L'informe de la pròpia Direcció General de Participació Ciutadana, de data 13 de juny de 2022, sobre les al·legacions que formularen en el tràmit d'informació pública i audiència el Consell Valencià de la Joventut, la Confederació d'Associacions Veïnals, Usuàries i Consumidores de la Comunitat Valenciana, FACUA, l'Associació Ciutadania i Comunicació, la Xarxa per a la Gestió Comunitària La Saïdia Comuna/La Dula, Coop. i el Comitè d'Entitats Representants de Persones amb Discapacitat de la Comunitat Valenciana.

26.- La certificació de l'acord que va adoptar el Consell de la Generalitat, en la sessió del dia 17 de juny de 2022, en el qual va aprovar l'Avantprojecte de Llei de la Generalitat, de participació ciutadana i foment de

l'associacionisme, que s'adjunta en l'annex, tot disposant que continue la seua tramitació, tot demanant els parers del Comitè Econòmic i Social i del Consell Jurídic Consultiu, ambdós de la Comunitat Valenciana.

27.- El Dictamen 5/2022, que va aprovar el Ple del Comitè Econòmic i Social de la Comunitat Valenciana, el dia 26 de juliol de 2022, que consta dels antecedents, d'una referència als continguts de l'Avantprojecte de Llei, d'unes observacions de caràcter general, sobre la rellevància de la participació ciutadana com un dels drets dels ciutadans amb especial vinculació amb els poders públics, i d'altres observacions al articulat, i més en concret als articles 3, 4, 7, 9, 11, 12, 14, 15, 18, 19, 15, 26, 27, 29, 35, 36 i 38.

28.- L'informe de la Direcció General de Participació Ciutadana, emés el dia 29 de juliol de 2022, en el que s'analitzen les modificacions introduïdes en el text de l'Avantprojecte de Llei de la Generalitat, de participació ciutadana i foment de l'associacionisme de la Comunitat Valenciana, després de les observacions que el Ple del Comitè Econòmic i Social va aprovar en el Dictamen que hem esmentat.

29.- L'informe de la Sotssecretaria de la Conselleria promotora d'aquest Avantprojecte de Llei i ara consultant, elaborat i subscrit el dia 1 d'agost de 2022, de caràcter preceptiu.

30.- La versió definitiva del text de l'Avantprojecte de Llei de la Generalitat, de participació ciutadana i foment de l'associacionisme de la Comunitat Valenciana.

## **II CONSIDERACIONS**

**Primera.- Sobre el caràcter de la Consulta i de l'emissió del dictamen.**

La autoritat autonòmica consultant, la persona titular de la Conselleria amb competència en les matèries de participació ciutadana i foment de l'autogovern, va acordar remetre la consulta amb caràcter preceptiu, segons allò disposat en l'article 10 de la Llei de la Generalitat 10/1994, de 19 de desembre, de Creació del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, amb la precisió que és el seu apartat 2n el que conté la regla relativa a les consultes preceptives a aquesta Institució Consultiva en relació amb els: "Avantprojectes de lleis, excepte l'Avantprojecte de Llei de Pressupostos de la Generalitat", com ocorre en el present supòsit, al tractar-se de l'Avantprojecte de Llei de la Generalitat, de participació ciutadana i foment de l'associacionisme de la Comunitat Valenciana.

Des d'aquesta perspectiva, la Direcció General de Participació Ciutadana és el Centre directiu de la Conselleria a la que s'atribueixen les funcions administratives en matèria de participació i associacionisme, de coordinació de les comunicacions amb la ciutadania, especialment a través de les xarxes socials i d'altres mecanismes tecnològics, com també la coordinació de les polítiques del Consell en matèria de participació ciutadana i assumir la relació institucional amb els col·lectius de persones valencianes que resideixen fora de la Comunitat Valenciana, amb les entitats cíviques que aglutinen ciutadans i ciutadanes valencianes residents a l'estranger, i amb les cases regionals o les federacions d'associacions d'altres Comunitats Autònomes en la Comunitat Valenciana, d'acord amb l'article 159 del Decret del Consell 105/2019, de 5 de juliol, pel qual s'estableix l'estructura orgànica bàsica de la Presidència i de les Conselleries de la Generalitat.

D'altra banda, la consulta preceptiva s'ha tramitat per l'autoritat autonòmica amb el caràcter de ordinària, ja que no s'ha formulat amb caràcter d'urgència.

### **Segona.- El marc normatiu sobre la participació ciutadana.**

En el marc d'un Estat social i democràtic de Dret, dintre del qual el pluralisme polític és proposat com un dels valors superiors de l'ordenament jurídic (article 1.1 CE), s'estableix la necessària periodicitat dels processos electorals, així com un principi democràtic en els mecanismes de provisió dels membres dels òrgans que conformen els diferents poders públics, com l'elecció democràtica i periòdica de tots els membres de les Corts estatals, el Congrés dels Diputats i el Senat, per sufragi universal, lliure, igual, directe i secret (articles 68 i 69 CE), que després de la seua renovació, i en els altres supòsits previstos constitucionalment, haurà d'investir al titular de la Presidència del Govern (article 99 CE), com també que els poders públics hagen de facilitar la participació de tots els ciutadans en la vida política, econòmica, cultural i social (articles 9.2 CE).

En aquest sentit: *"... no hi ha democràcia sense pluralisme. En efecte, una de les característiques principals de la democràcia resideix en la possibilitat que ofereix debatre mitjançant el diàleg i sense recórrer a la violència en aquelles qüestions que plantegen les diferents corrents d'opinió, inclús quan aquestes molesten o inquieten"* (segons l'enteniment i les paraules del Tribunal Europeu dels Drets Humans, contingudes en la Sentència de 30 de juny de 2007). A més: *"El sentit democràtic que en la nostra Constitució revist el principi de l'origen popular del poder obliga a entendre que la titularitat dels càrrecs i dels oficis públics solament es legitima quan pugua ser referida,*

*de forma mediata o immediata, a un acte concret d'expressió de la voluntat popular*" (STC 10/1983, de 21 de febrer).

En tot cas, con es desprén de les previsions constitucionals, la regulació autonòmica sobre la participació ciutadana no podrà incidir, tenint que respectar i salvaguardar el "règim electoral general", que inclou tant les disposicions sobre les eleccions generals com respecte de les eleccions locals, ja que el dret al sufragi regulat per l'article 23.1 CE comprén les eleccions al Congrés dels Diputats i al Senat (articles 68 i 69 CE), així com les eleccions locals (article 140 CE), en la interpretació de la STC 38/1983, i en la seua actual plasmació en els preceptes de la Llei orgànica 5/1985, de 19 de juny, de Règim Electoral General.

A més, no podrà ignorar-se la competència estatal sobre l'autorització estatal sobre la convocatòria de consultes populars per via de referèndum (ex article 149.1.32 CE), el que comporta l'assumpció dels continguts de la Llei orgànica 2/1980, de 18 de gener, de regulació de les diferents modalitats de referèndum, que fou modificada per la Llei orgànica 12/1980, de 16 de desembre, tot seguint la interpretació que el Tribunal Constitucional va expressar en la STC 51/2017, de 10 de maig.

No obstant l'anterior, aquest principi democràtic que pressuposa la participació ciutadana no solament es projecta en l'àmbit de la vida política sobre les diverses confrontacions electorals, siguen generals, autonòmiques i locals, sinó també sobre altres mecanismes de participació, entre els que podem esmentar: els referèndums, les consultes populars no referendàries, que poden ser d'àmbit autonòmic o municipal i, inclús, altres fórmules o mecanismes de participació que poden habilitar-se pel legislador, tant estatal com autonòmic, que podran abastar des d'instruments d'informació administrativa i d'assessorament fins a tràmits de participació ciutadana en els procediments d'elaboració de plans, de programes o de disposicions de caràcter general, i tot això sense perjudici que en aquest supòsit es pugui incloure el seu seguiment i un control –auditoria- per part de la ciutadania, de caire participatiu.

Des del punt de vista estricte de la 'participació ciutadana', podem referir-nos i singularitzar les següents lleis de les Comunitats Autònomes: Andalusia (Llei 7/2017, de 27 de desembre), Aragó (Llei 8/2015, de 25 de març), Canàries (Llei 5/2010, de 21 de juny), Castella i Lleó (Llei 3/2015, de 4 de març), Castella-La Mancha (Llei 8/2019, de 13 de desembre), Comunitat Valenciana (Llei 2/2015, de 2 d'abril), Galícia (Llei 7/2015, de 7 d'agost) i Múrcia (Llei 12/2014, de 16 de desembre).

Segons el que s'ha exposat, resten al marge dels processos de participació ciutadana que es poden regular en aquest Avantprojecte de Llei, per una banda, els processos electorals (Llei Orgànica 5/1985, de 19 de juny,

del Règim Electoral General); i, per altra banda, les consultes populars mitjançant referèndums (Llei Orgànica 2/1980, de 18 de gener, sobre regulació de les distintes modalitats de referèndum), encara que a aquestes matèries haurem d'afegir les anomenades iniciatives legislatives populars (Llei Orgànica 3/1984, de 26 de març, d'iniciativa popular, i en l'àmbit autonòmic la Llei de la Generalitat 10/2017, d'11 de maig, a més de les respectives lleis que les regulen en la resta de Comunitats Autònomes).

Una situació intermèdia ocupen les anomenades consultes populars, sense caràcter referendari, que poden ser autonòmiques o municipals, i que han estat objecte de regulació legal a Andalusia (Llei 2/2001, de 3 de maig, de regulació de les consultes populars locals a Andalusia); a Catalunya (Llei 4/2010, de 17 de març, de consultes populars per via de referèndum, amb el correctiu de la STC 51/2017, de 10 de maig, i la Llei 10/2014, de 26 de setembre, de consultes populars no referendàries i altres formes de participació ciutadana, que ha d'interpretar-se segons la STC 31/2015, de 25 de febrer); a les Illes Balears (Llei 12/2019, de 12 de març, de consultes populars i processos participatius); i a la Comunitat Foral de Navarra (Llei 27/2002, de 28 d'octubre, reguladora de consultes populars d'àmbit local).

Al País Basc existeix la notable particularitat que una llei singular, la Llei 9/2008, de 27 de juny, va convocar i regular una consulta popular per a recavar l'opinió ciutadana de la Comunitat Autònoma del País Basc sobre la apertura de un procés de negociació per aconseguir la pau i la normalització política. Aquesta disposició legal autonòmica fou anul·lada pel Tribunal Constitucional (STC 103/2008, d'11 de setembre).

Finalment, en la mesura que l'Avantprojecte de llei pretén aprofundir els mecanismes de participació en les entitats que componen l'Administració local, hem de tindre en compte la regulació de les consultes populars municipals (article 71 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases de règim local), sense oblidar l'específic règim de consell obert (article 29 de la mateixa Llei 7/1985, de 2 d'abril), a més de la regulació estatal bàsica sobre les atribucions dels càrrecs locals representatius i els mecanismes d'informació i de participació ciutadana dels veïns en la vida local que es preveuen en l'expressada Llei 7/1985, de 2 d'abril, en el text refós de les disposicions legals vigents en matèria de règim local, aprovat pel Reial Decret Legislatiu 781/1986, de 18 d'abril, i en el Reglament d'Organització, Funcionament i Règim Jurídic de les Entitats Local, aprovat pel Reial Decret 2568/1986, de 28 de novembre.



### **Tercera.- Procediment d'elaboració.**

Aquest Avantprojecte de llei de participació ciutadana i foment de l'associacionisme a la Comunitat Valenciana es va elaborar respectant els tràmits establerts en l'article 42 de la Llei de la Generalitat 5/1983, de 30 de desembre, del Consell, que fou desenvolupat i completat per les corresponents previsions procedimentals contingudes en el Decret del Consell 24/2009, de 13 de febrer, sobre la forma, l'estructura i el procediment d'elaboració els projectes normatius de la Generalitat.

A més, el Centre directiu encarregat de l'elaboració del text d'aquest Avantprojecte de llei, que va iniciar la seua tramitació en virtut de la resolució de 4 de novembre de 2021, va seguir els tràmits de consulta pública previstos en el Títol V de la Llei de la Generalitat 2/2015, de 2 d'abril, de participació ciutadana de la Comunitat Valenciana, que no han estat derogats per la Llei de la Generalitat 1/2022, de 13 d'abril, de Transparència i Bon Govern de la Comunitat Valenciana, tot respectant els principis de bona regulació previstos en l'article 129 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del Procediment Administratiu Comú de les Administracions Públiques, encara que aquests principis només s'apliquen de forma plena front a l'exercici de la potestat reglamentària (STC 55/2018, de 24 de maig) i, en el present cas, ens trobem davant l'elaboració d'un Avantprojecte de llei.

El text de l'Avantprojecte se sotmet al tràmit de consulta pública prèvia, que va ser avaluat, tot constant en les actuacions l'informe sobre la necessitat i oportunitat, la memòria econòmica i un informe econòmic complementari, a més dels informes de coordinació informàtica, d'igualtat entre dones i homes, sobre la incidència en la infància, l'adolescència i les famílies nombroses, i sobre la petjada dels grups d'interès en el procediment d'elaboració.

D'altra banda, emeteren els seus informes preceptius l'Advocacia General de la Generalitat, la Direcció General de Tecnologies de la Informació i les Comunicacions, la Direcció General de la Funció Pública i la Direcció General de Pressupostos. La Direcció General del Sector Públic i Patrimoni va manifestar que el seu informe no era preceptiu.

Cal deixar constància que les recomanacions, els consells i els suggeriments que es formularen en el tràmit de consulta pública prèvia i en el tràmit d'informació pública i audiència foren degudament analitzats per la Direcció General de Participació Ciutadana. Ha de subratllar-se que en aquest tràmit d'informació pública participaren la major part de les sotssecretaries de les conselleries, l'Institut Valencià de la Joventut, FACUA, la Confederació d'Associacions Veïnals, Usuàries i Consumidores de la Comunitat Valenciana, el Comité d'Entitats Representants de Persones amb Discapacitat de la

Comunitat Valenciana (CERMI) i d'altres associacions o entitats estretament relacionades amb la participació ciutadana.

El Consell de la Generalitat va assumir el projecte normatiu, tot disposant que l'Avantprojecte de Llei continuara la seua tramitació i que es demanaren els parers del Comitè Econòmic i Social i d'aquest Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana.

Per això, el Comitè Econòmic i Social de la Comunitat Valenciana va atendre l'encomana i el seu Ple va aprovar el Dictamen 5/2022, de 26 de juliol, amb múltiples recomanacions i suggeriments que foren estudiades per la Direcció General de Participació Ciutadana i que, després de l'informe preceptiu de la Sotssecretaria de la Conselleria consultant, va conduir a la redacció de la versió final del text de l'Avantprojecte de Llei de participació ciutadana i de foment de l'associacionisme a la Comunitat Valenciana.

#### **Quarta.- Estructura de l'Avantprojecte de Llei.**

El text d'aquest Avantprojecte de Llei, l'elaboració del qual ja estava prevista en el Pla Normatiu de la Generalitat per a 2021, s'ha redactat seguint la sistemàtica i l'estructura següent: el títol de la disposició; l'índex; una exposició de motius en cinc apartats; cinquanta-quatre articles estructurats en quatre títols; tres disposicions addicionals; tres disposicions transitòries; una disposició derogatòria i dues disposicions finals.

La part articulada comprén el títol preliminar (**articles 1 a 8**, que preveuen l'objecte, els fins, els principis generals, l'àmbit, els titulars del dret a la participació, les obligacions de les administracions públiques, etc.), el títol I (**articles 9 a 32**, on es regulen els diversos mecanismes de participació ciutadana i els òrgans i espais amb aquesta finalitat), el títol II (articles 33 a 49, que contemplem les mesures per a la promoció i el foment de la participació ciutadana) i, finalment, el títol IV (**articles 50 a 54**, que preveuen la participació ciutadana de les persones valencianes que resideixen en l'exterior, en el sentit d'un Estat estranger).

Pel que fa a les disposicions de la part final, aquestes se centren en: l'Organització administrativa de la Generalitat en matèria de participació ciutadana (addicional primera); el Retorn a la Comunitat Valenciana (addicional segona); Sistema de compensació de despeses de la participació (addicional tercera); l'Adaptació dels òrgans de participació existents en el moment d'entrada en vigor d'aquesta llei (transitòria primera); Règim transitori del Consell de Participació Ciutadana de la Comunitat Valenciana (transitòria segona); Règim transitori del Consell de Centres Valencians a l'Exterior (transitòria tercera); Derogació normativa (derogatòria única); Desplegament reglamentari i marc legal (final primera), i l'Entrada en vigor (final segona).

### **Cinquena.- Observacions i suggeriments al projecte normatiu.**

Ens trobem davant el text d'un Avantprojecte de Llei de la Generalitat, de participació ciutadana i de foment de l'associacionisme a la Comunitat Valenciana, i per això, davant el rang normatiu que es projecta, l'examen d'aquest Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana ha de centrar-se en verificar l'acoblament dels seus continguts a la Constitució, en els termes que ja hem analitzat al exposar el marc normatiu, en el sentit que la regulació que es proposa no pot contravenir cap disposició del règim electoral general ni de la regulació de les consultes populars referendàries, amb la finalitat d'evitar que algun dels seus preceptes poguera incórrer en vici d'inconstitucionalitat, com també en comprovar el seu ajust a l'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana, tant des del punt de vista competencial com substantiu, amb la paral·lela pretensió d'evitar que algun dels seus preceptes poguera entendre's que conculca o resulta incompatible amb l'Estatut d'Autonomia, que és la norma institucional bàsica de la Comunitat Valenciana i una llei estatal amb el rang de llei orgànica.

Respecte de la comprovació de la concordança dels continguts de l'Avantprojecte de llei remès per a dictamen amb l'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana, resulta imprescindible referir-se a les competències de la Generalitat per afirmar la seua capacitat d'autogovern (article 49.1.1 de l'Estatut d'Autonomia), mitjançant el respecte al principi democràtic (que representen els articles 23, 24 i 27, entre d'altres, del propi Estatut). També ha de recordar-se la competència del president de la Generalitat per a proposar, d'acord amb la legislació estatal, la celebració de consultes populars en l'àmbit de la Comunitat Valenciana, sobre qüestions d'interès general en matèries autonòmiques o locals (article 28.5 de l'Estatut), així com la competència autonòmica per al desplegament legislatiu del sistema de consultes populars municipals en el seu àmbit, en els paràmetres previstos per la legislació estatal (article 50.8 del mateix Estatut).

Lògicament, tot l'anterior no exclou que puguen i hagen de realitzar-se observacions o recomanacions de sistemàtica i de tècnica normativa, a més de les reflexions que siguen pertinents sobre el llenguatge administratiu que s'haja emprat al redactar l'Avantprojecte de llei, per tal com aquest haurà de ser acurat, igualitari i modern, sobre tot perquè tots aquests aspectes afavoreixen les possibilitats de comprensió i d'assimilació de les previsions normatives que puguen promulgar-se i entrar en vigor, el que normalment conduirà a un major nivell de compliment de les pròpies disposicions.

### **Al títol preliminar. Disposicions Generals (articles 1 a 8).**

L'Avantprojecte de llei preveu un àmbit d'aplicació que delimita amb precisió en la redacció de l'**article 4** de l'Avantprojecte, que lògicament inclou

l'Administració de la Generalitat, en conjunt, i el seu sector públic instrumental, en els termes definits en l'article 2.3 de la Llei de la Generalitat 1/2015, de 6 de febrer, d'hisenda pública, del sector públic instrumental i de subvencions, el que fou l'opció decidida per la Direcció General de Participació Ciutadana a la vista de les observacions i les recomanacions que la Direcció General de la Funció Pública i el Comitè Econòmic i Social havien indicat en els seus informes.

D'aquesta forma, les previsions del projecte normatiu s'aplicaran als consorcis adscrits a la Generalitat, però només quan els seus actes estiguen subjectes directament o indirecta al seu poder de decisió, com determina l'esmentat precepte de la Llei 1/2015, quan lògicament aquesta previsió pareix inadequada, sobre tot tenint en compte que l'Avantprojecte de llei també s'aplica a les entitats que integren l'Administració Local. Això ens condueix a aconsellar que en el cas dels consorcis la regulació de l'Avantprojecte hauria d'aplicar-se quan totes o la majoria de les Administracions territorials o de les entitats públiques consorciades siguen Administracions o entitats públiques valencianes.

Respecte del règim de protecció de dades de caràcter personal previst en l'**article 8**, l'apartat 2n explicita que la Conselleria competent en matèria de participació ciutadana tindrà la consideració de responsable dels tractaments en relació amb el portal de participació, el Consell de Participació Ciutadana, el Registre dels òrgans de participació i de la resta dels instruments que s'indiquen. A tal efecte, tenint en compte les obligacions generals i compromisos que assumeixen el responsable i els encarregats del tractament de dades personals, segons l'article 28 de la Llei orgànica 3/2018, de 5 de desembre, es recomana que tinga aquesta consideració un òrgan més concret de la Conselleria, com puga ser el Centre directiu que tinga assignades les atribucions i les funcions concernents a la participació ciutadana.

### **Al títol I. La Participació Ciutadana (articles 9 a 32).**

En relació amb els sis mecanismes de participació previstos en els articles 10 i següents de l'Avantprojecte de Llei, cal referir-nos primerament a la iniciativa ciutadana de l'**article 12** de l'Avantprojecte de llei, respecte de la qual sembla aconsellable que s'introduïska un tràmit d'admissió, de manera que les persones o entitats promotores puguen recollir els 5.000 avals necessaris, durant el termini de cinc mesos, quan la iniciativa ja haja iniciat la seua tramitació i puga considerar-se viable, encara que siga *prima facie*, en una sumària avaluació inicial. A més, aquest precepte, en preveure la proposta d'elaborar disposicions reglamentàries, reconeix el conegut "dret de petició", que no deixa de ser un mecanisme de participació ciutadana, reconegut per l'article 29 CE, desplegat per la Llei orgànica 4/2001, de 12 de

novembre, i que hauria de poder-se identificar en algun moment per la seua terminologia pròpia.

D'una altra banda, en relació amb les limitacions que es preveuen en l'apartat 3 considerem que manquen de justificació, ja que els únics límits per a l'elaboració de normes reglamentàries són la Constitució, l'Estatut d'Autonomia i les lleis, per la qual cosa no s'hauria de limitar la iniciativa amb conceptes indeterminats, com ara l'interés general, o amb els objectius de desenvolupament sostenible adoptats per l'ONU fins que aquests aconseguisquen un valor jurídic en el nostre ordenament.

En un altre ordre de coses, sobre la limitació referida a les iniciatives que defensen interessos individuals, hem de posar de manifest que no sempre aquests interessos suposaran la defensa d'interessos particulars individualitzats, perquè cap la defensa d'interessos individuals de manera col·lectiva, sense que existisca justificació per a tal restricció.

Per altre costat, respecte de la participació ciutadana en l'elaboració de normes i plans prevista en els **articles 14 a 16**, entenem que la regulació del tràmit d'audiència ciutadana previst en l'article 16 pot confondre's amb el tràmit d'informació pública previst en determinats procediments, per exemple en el procediment d'elaboració de disposicions generals. Per a evitar aquest inconvenient només caldria ressenyar que el tràmit d'audiència ciutadana ha de realitzar-se al mateix temps que el tràmit d'informació pública en aquells procediments en els quals aquest siga preceptiu.

De forma diversa, la regulació de les consultes ciutadanes, com a mecanisme de participació previst en l'**article 26** de l'Avantprojecte de Llei mereix una avaluació de major profunditat.

En efecte, res no s'oposa a aquesta regulació de les consultes ciutadanes, que no tenen caràcter referendari, ni tampoc a les consultes populars autonòmiques o municipals, segons que ha declarat el Tribunal Constitucional (STC 51/2017), al marge de la legislació orgànica sobre les diverses modalitats de referèndums; però aquestes consultes ciutadanes no poden assimilar-se a les consultes populars autonòmiques o municipals que es preveuen i regulen mínimament, com hem vist, en els articles 28.5 i 50.8 de l'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana, de manera que, malgrat trobar-nos en el procés que condueix a l'aprovació d'un Projecte de Llei de participació ciutadana i de foment de l'associacionisme a la Comunitat Valenciana, entre els seus continguts es regulen unes anomenades "consultes ciutadanes", però no les "consultes populars" de l'Estatut d'àmbit autonòmic o municipal, el que certament no mereix una avaluació positiva, en el sentit

d'intentar esgotar la regulació de les matèries de la competència de la Generalitat reconegudes per l'Estatut d'Autonomia.

Certament, podem acceptar *velis nolis* que en el moment actual no convé encetar la redacció que habilitaria, en una llei de la Generalitat, l'efectiva convocatòria i la celebració d'aquestes consultes populars, en dia determinat i prèvia aprovació d'un cens electoral, però aquest inconvenient no hauria d'impedir un esforç amb la finalitat que, almenys, en el text de l'Avantprojecte de llei en tramitació, s'esmente aquest mecanisme de participació ciutadana, que seria objecte d'una llei autonòmica específica en el futur, *de lege ferenda*.

En aquest sentit, seguint el Dret Autonòmic comparat, existeixen dos alternatives: preveure la futura regulació de les consultes populars municipals, que ha estat l'opció d'Andalusia (Llei 2/2001) i de la Comunitat Foral de Navarra (Llei Foral 27/2002), o, alternativament, anunciar una futura regulació legal de les consultes populars tant autonòmiques com municipals, que fou el criteri seguit per la Comunitat Autònoma de les Illes Balears (Llei 12/2019), que tenia l'antecedent de Catalunya (Llei 4/2010 i Llei 10/2014).

Aquesta observació, de contingut alternatiu, no es formula amb el caràcter d'essencial, però sí que es considera que gaudeix d'una rellevància significativa o notòria, atesa la matèria que es regula en l'Avantprojecte de llei remès per a consulta preceptiva: el foment de la participació ciutadana i el dret a intervindre en els processos de presa de decisió per a incidir en les polítiques públiques derivades de les funcions de govern i administració de la Generalitat i de les entitats locals valencianes.

## **Al títol II. Promoció de la participació ciutadana i l'associacionisme (articles 33 a 49).**

L'article 36 se centra en articular diverses regles de participació ciutadana en el sistema educatiu valencià, el que es transforma en tota una sèrie d'obligacions per a l'Administració autonòmica d'educació, com fomentar la cultura participativa (apartat 1r), implementar la formació continua del professorat de totes les etapes educatives (apartat 2n), trobar-se present en el procediment elaboració de normes educatives i promoure la implantació de dinàmiques i experiències educatives (apartat 3r), concebre el Consell Escolar de la Comunitat Valenciana com un òrgan de participació ciutadana (apartat 4t), que garanteix la participació dels sectors que constitueixen la comunitat educativa (apartat 5é), imposar obligacions als òrgans titulars de les Direccions dels Centres educatius (apartats 6é i 7é), com també coordinar-se amb les altres Conselleries competents en matèria de participació ciutadana, joventut, infància i adolescència (apartat 7é).

Respecte d'aquestes previsions, consta en les actuacions l'informe de la Direcció General de Participació Ciutadana que explicita que aquest precepte seria el resultat de l'acceptació de les propostes rebudes des de la Conselleria competent en matèria d'educació, el que no podem qüestionar, però sí posar de relleu que el document o l'informe d'aquella Conselleria no consta entre la documentació remesa; i per això s'ha de significar que la finalitat del procediment d'elaboració de disposicions de caràcter general consisteix en garantir la legalitat, l'encert i l'oportunitat del projecte normatiu, de forma que tota la documentació completa ajuda per a verificar aquelles finalitats.

La Xarxa de Governança Participativa de la Comunitat Valenciana es configura com un espai de col·laboració entre la Generalitat i les entitats locals valencianes que tinguen entre els seus compromisos la promoció i el desplegament d'una governança participativa, segons les previsions de l'**article 37** de l'Avantprojecte de Llei, i amb aquesta finalitat les entitats locals podran adherir-se a l'esmentada Xarxa *“mitjançant un acord d'adhesió pel qual es comprometran a subscriure el decàleg d'accions previstes en la carta d'adhesió”*. Aquesta circumstància ens permet recordar que, com es tracta de l'acord d'una Administració municipal per a integrar-se en un servei, en una eina organitzativa que s'anomena una Xarxa de Governança Participativa que gestionarà un òrgan de la Generalitat, caldrà especificar de forma expressa que la competència per a adoptar aquest acord d'adhesió a la Xarxa de Governança Participativa autonòmica correspon al Ple, com a màxim òrgan col·legiat de govern de l'entitat local que en cada cas haja de decidir l'adhesió, en aplicació dels incisos b) i f) de l'**article 22.2** de la citada Llei 7/1985, de 7 d'abril, Reguladora de les Bases de Règim Local

En l'article 40 es fa referència als xiquets, xiquetes i adolescents o joves. Atés que es tracta de conceptes no definits jurídicament, es recomana que es delimiten els trams d'edat a què s'està referint el precepte.

### **Al títol III. La participació de les persones valencianes en l'exterior (articles 50 a 54).**

La regulació de la participació de les persones valencianes en l'exterior reproduïx en bona mesura les previsions dels articles 51 a 53 de la disposició legal autonòmica que fou aprovada con la Llei de la Generalitat 2/2015, de 2 d'abril, de Transparència, Bon Govern i Participació Ciutadana de la Comunitat Valenciana.

L'anterior no exclou que el Centre directiu encarregat de l'elaboració del projecte normatiu, a més de pretendre fomentar la participació ciutadana en l'exterior (**article 50**) i de regular el Consell de Persones Valencianes en l'Exterior (**article 53**), també ha maldat per diversificar els fòrums de

participació, a partir dels Centres Valencians en l'Exterior (**article 51**), per contemplar el suport a les persones valencianes en l'exterior (**article 52**) i per crear un registre administratiu electrònic de les persones valencianes en l'estranger (**article 53**), sempre amb la finalitat de facilitar la participació ciutadana de les persones que integren aquest col·lectiu de valencians que viuen a l'estranger i de millorar la seua comunicació amb les administracions públiques valencianes.

Certament, el Consell de Persones Valencianes en l'Exterior, que es configura amb funcions consultives, de col·laboració i d'assessorament a l'Administració autonòmica, haurà de respectar les previsions de l'article 26 del mateix Avantprojecte de Llei, el que comportarà que la representació de la ciutadania no podrà ser inferior al 60 per cent, que les persones que el componen com a membres hauran de complir la legislació sobre igualtat entre dones i homes, i que també haurà de garantir-se la presència en aquest òrgan col·legiat de xiquets i xiquetes i de persones joves, a més de poder comptar amb la participació de persones que tinguen la consideració d'expertes.

### **Sisena.- Qüestions de tècnica normativa i aspectes de redacció.**

El Centre directiu encarregat de l'elaboració del text de l'Avantprojecte de Llei ha seguit els criteris de sistemàtica i de tècnica normativa establerts en el Decret del Consell 24/2009, de 13 de febrer, sobre la forma, l'estructura i el procediment d'elaboració dels projectes normatius de la Generalitat.

En relació amb el llenguatge administratiu emprat, ha estat acurat, modern i inclusiu. No obstant això, en l'índex s'ha omès l'oportuna referència a l'article 24, inclosa la seua titulació, i igualment reflectir la titulació completa del títol III, el que s'haurà de corregir, en aquest últim cas tant en l'índex com en el text del projecte normatiu.

Caldrà corregir els errors existents en l'article 12.2 ("del les persones") i en el títol III, tant en l'índex com en el text articulat, el títol del qual s'haurà de completar amb "*L'EXTERIOR*".

Per últim, s'aconsella no utilitzar l'abreviatura "AAPP" en l'exposició de motius (apartat V), com també substituir l'anglicisme "i/o" per la conjunció disjuntiva "o" en la redacció de l'apartat 7é de l'article 21 del projecte normatiu remés.

No s'han formulat observacions de caràcter essencial.



### III CONCLUSIÓ

Per tot el que s'ha exposat, el Ple del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana és del parer:

Que l'Avantprojecte de Llei de la Generalitat, de participació ciutadana i foment de l'associacionisme de la Comunitat Valenciana, es conforme amb l'ordenament jurídic.

V. H., no obstant això, resoldrà el que considere més encertat.

València, 5 d'octubre de 2022

EL SECRETARI GENERAL

Firmat per Joan Maria Tamarit Palacios el  
05/10/2022 15:01:07  
Càrrec: Secretari General del Consell  
Jurídic Consultiu



LA PRESIDENTA

Firmat per Margarita Soler Sánchez el  
05/10/2022 15:07:08  
Càrrec: Presidenta del Consell Jurídic  
Consultiu de la Comunitat Valenciana



**HBLE. SRA. CONSELLERA DE PARTICIPACIÓ, TRANSPARÈNCIA,  
COOPERACIÓ I QUALITAT DEMOCRÀTICA**