



**CONSELL JURÍDIC CONSULTIU
DE LA
COMUNITAT VALENCIANA**

Dictamen **606/2022**
Expediente **555/2022**

Presidenta

Hble. Sra.

D.^a Margarita Soler Sánchez

Consellers y Consellers

Ilmas. Sras. e Ilmos. Sres.

D. Enrique Fliquete Liso

D. Faustino de Urquía Gómez

D.^a Asunción Ventura Franch

D.^aM.^a del Carmen Pérez Cascales

D. Joan Carles Carbonell Mateu

Secretari General

Ilmo. Sr.

D. Joan Tamarit i Palacios

Hble. Sra.:

El Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, en sesión celebrada el día 5 de octubre de 2022, bajo la Presidencia de la Hble. Sra. D.^a Margarita Soler Sánchez, y con la asistencia de los señores y las señoras que al margen se expresan emitió, por unanimidad, el siguiente dictamen:

De conformidad con la comunicación de V. H., de 1 de agosto de 2022 (Registro de entrada, 2 de agosto), el Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana ha examinado el procedimiento instruido por la Conselleria de Participación, Transparencia, Cooperación y Calidad Democrática, para elaborar el Anteproyecto de Ley de la Generalitat, de Participación Ciudadana y Fomento del Asociacionismo de la Comunitat Valenciana (Expediente Ref. 'SECOATP JAV 6/2021', de la Conselleria consultante).

I ANTECEDENTES

Del examen del expediente administrativo que se ha remitido se desprende que:

Primera.- La Consulta tramitada.

La persona titular de la Conselleria de Participación, Transparencia, Cooperación y Calidad Democrática, por oficio de 1 de agosto de 2022, que se registró de entrada por este Órgano Consultivo el día 2 del mismo mes y año, remitió el expediente con las actuaciones y encabezado por un índice de los documentos, en formato de documento portátil y a través de la Oficina de Registro Virtual de las Entidades Locales (ORVE) y el Sistema de Interconexión de Registros (SIR), para Dictamen por esta Institución Consultiva, según lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley de la Generalitat 10/1994, de 19 de diciembre, de Creación del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana.

Más concretamente, en el apartado 2.º del mencionado precepto se determina que el Consell Jurídic Consultiu tendrá que ser consultado preceptivamente en los casos de los Anteproyectos de Ley, excepto la Ley de Presupuestos de la Generalitat.

Segunda.- Documentación remitida.

El expediente remitido se encuentra integrado, entre otros, por los documentos siguientes:

1.- La resolución de iniciación del procedimiento, emitida por la persona titular de la Conselleria el día 4 de noviembre de 2021.

2.- El anuncio del trámite de consulta pública previa publicado en el *Diari Oficial de la Generalitat Valenciana* n.º 9210, del día 8 de noviembre de 2021.

3.- Las aportaciones del trámite de consulta pública previa que fueron publicadas en el portal de 'GVA Participa'.

4.- El texto del primer borrador del Anteproyecto de Ley de Participación Ciudadana y Fomento del Asociacionismo, sin datación.

5.- El informe de coordinación informática, elaborado por la Dirección General de Participación Ciudadana el 24 de febrero de 2022.

6.- El informe de impacto de género, también elaborado por la misma Dirección General el día 24 de febrero de 2022.

7.- El informe sobre la repercusión del Anteproyecto de Ley en la infancia, la adolescencia y la familia, suscrito por el mismo Centro directivo en la misma fecha.

8.- El informe justificativo de la necesidad y la oportunidad d'elaborar el Anteproyecto de Ley, elaborado por la Dirección General de Participación Ciudadana, con fecha 24 de febrero de 2022, y que resalta la pretensión de instaurar un nuevo modelo de gobernanza que promueva la participación de los mayores, de los niños y de las niñas, y de los adolescentes, en un modelo que se adecue al avance de los políticas públicas en materia de participación ciudadana.

9.- El informe de valoración del proceso de consulta pública previa que se verificó entre el 9 de noviembre de 2021 y el 31 de enero de 2022, que se diseñó con diez preguntas dirigidas a los usuarios del portal que desearon participar, firmado por la citada Dirección General también el 24 de febrero de 2022.

10.- La memoria económica, de 24 de febrero de 2022, que afirma que la posible aprobación y entrada en vigor de esta disposición no supondrá ningún incremento del gasto público de la Administración autonómica de la Generalitat.

11.- El informe favorable de coordinación informática elaborado por la Dirección General de Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones el día 9 de marzo de 2022.

12.- El informe que elaboró la Dirección General de Participación Ciudadana, con fecha 25 de marzo de 2022, en el cual se valoran las sugerencias y las recomendaciones por parte de varias Consellerías de la Administración del Consell, el Institut Valencià de la Joventut, la Unión de Consumidores de la Comunidad Valenciana, y las entidades OCCI, VOIPI y FESORD, con la indicación de si fueron aceptadas o no.

13.- El informe de la Dirección General de Presupuestos, emitido el día 13 de abril de 2022, con observaciones.

14.- La memoria económica complementaria suscrita por la Dirección General de Participación Ciudadana, el 20 de abril de 2022, que prevé un gasto para el año 2023 de unos 458.000 euros.

15.- El informe de la Dirección General de la Función Pública, de fecha 3 de mayo de 2022, de carácter provisional y con ciertas recomendaciones.

16.- El informe desfavorable de la Dirección General de Presupuestos de la Conselleria competente en materia de hacienda pública, suscrito el día 5 de mayo de 2022.

17.- El informe de la Dirección General de Participación Ciudadana, de fecha 6 de mayo de 2022, sobre las modificaciones introducidas en el Anteproyecto de Ley como consecuencia de la promulgación y publicación de la Ley de la Generalitat 1/2022, de 13 de abril, de transparencia y buen gobierno de la Comunidad Valenciana.

18.- El informe de la Dirección General del Sector Público y Patrimonio, datado el día 11 de mayo de 2022.

19.- El informe preceptivo de la Dirección General de la Función Pública, de fecha 16 de mayo de 2022, con recomendaciones y sugerencias respecto de los artículos 4, 14 y 43, y hacia la disposición derogatoria.

20.- El informe de la Abogacía General de la Generalitat, de 18 de mayo de 2022, con diferentes consejos y recomendaciones.

21.- El informe de la Dirección General de Participación Ciudadana, de 24 de mayo de 2022, sobre la adaptación del proyecto normativo a los consejos y a las recomendaciones de la Abogacía de la Generalitat.

22.- El informe de la Dirección General de Participación Ciudadana, de 24 de mayo de 2022, sobre la adaptación del texto del Anteproyecto de Ley a las sugerencias de la Dirección General de la Función Pública.

23.- El informe favorable de la Dirección General de Presupuestos, de 30 de mayo de 2022.

24.- El informe sobre la huella de los grupos de interés, datado el día 13 de junio de 2022 y emitido en sentido negativo.

25.- El informe de la propia Dirección General de Participación Ciudadana, de fecha 13 de junio de 2022, sobre las alegaciones que formularon en el trámite de información pública y audiencia el Consell Valencià de la Joventut, la Confederación de Asociaciones Vecinales, Usuarias y Consumidoras de la Comunidad Valenciana, FACUA, la Asociación Ciudadanía y Comunicación, la Red para la Gestión Comunitaria La Saïdia Común/La Dula, Coop. y el Comité de Entidades Representantes de Personas con Discapacidad de la Comunidad Valenciana.

26.- La certificación del acuerdo que adoptó el Consell de la Generalitat, en la sesión del día 17 de junio de 2022, en el que aprobó el Anteproyecto de

Ley de la Generalitat, de Participación Ciudadana y Fomento del Asociacionismo, que se adjunta en el anexo, disponiendo que continúe su tramitación, pidiendo los pareceres del Comité Económico y Social y del Consell Jurídic Consultiu, ambos de la Comunitat Valenciana.

27.- El Dictamen 5/2022, que aprobó el Pleno del Comité Econòmic i Social de la Comunitat Valenciana, el día 26 de julio de 2022, que consta de los antecedentes, de una referencia a los contenidos del Anteproyecto de Ley, de unas observaciones de carácter general, sobre la relevancia de la participación ciudadana como uno de los derechos de los ciudadanos con especial vinculación con los poderes públicos, y de otras observaciones al articulado, y más en concreto en los artículos 3, 4, 7, 9, 11, 12, 14, 15, 18, 19, 15, 26, 27, 29, 35, 36 y 38.

28.- El informe de la Dirección General de Participación Ciudadana, emitido el día 29 de julio de 2022, en el que se analizan las modificaciones introducidas en el texto del Anteproyecto de Ley de la Generalitat, de Participación Ciudadana y Fomento del Asociacionismo de la Comunitat Valenciana, después de las observaciones que el Pleno del Comité Econòmic i Social aprobó en el Dictamen que hemos mencionado.

29.- El informe de la Subsecretaría de la Conselleria promotora de este Anteproyecto de Ley y ahora consultante, elaborado y suscrito el día 1 de agosto de 2022, de carácter preceptivo.

30.- La versión definitiva del texto del Anteproyecto de Ley de la Generalitat, de Participación Ciudadana y Fomento del Asociacionismo de la Comunitat Valenciana.

II CONSIDERACIONES

Primera.- Sobre el carácter de la Consulta y de la emisión del dictamen.

La autoridad autonómica consultante, la persona titular de la Conselleria con competencia en las materias de participación ciudadana y fomento del autogobierno, acordó remitir la consulta con carácter preceptivo, según lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley de la Generalitat 10/1994, de 19 de diciembre, de Creación del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, con la precisión que es su apartado 2.º el que contiene la regla relativa a las consultas preceptivas a esta Institución Consultiva en relación con los «Anteproyectos de Leyes, excepto el Anteproyecto de Ley de Presupuestos de la Generalitat», como ocurre en el presente supuesto, al

tratar-se del Anteproyecto de Ley de la Generalitat, de Participación Ciudadana y Fomento del Asociacionismo de la Comunitat Valenciana.

Desde esta perspectiva, la Dirección General de Participación Ciudadana es el Centro directivo de la Conselleria a la que se atribuyen las funciones administrativas en materia de participación y asociacionismo, de coordinación de las comunicaciones con la ciudadanía, especialmente a través de las redes sociales y otros mecanismos tecnológicos, como también la coordinación de las políticas del Consell en materia de participación ciudadana y asumir la relación institucional con los colectivos de personas valencianas que residen fuera de la Comunitat Valenciana, con las entidades cívicas que aglutinan ciudadanos y ciudadanas valencianas residentes al extranjero, y con las casas regionales o las federaciones de asociaciones de otras Comunidades Autónomas en la Comunitat Valenciana, de acuerdo con el artículo 159 del Decreto del Consell 105/2019, de 5 de julio, por el que se establece la estructura orgánica básica de la Presidencia y de las Consellerias de la Generalitat.

Por otro lado, la consulta preceptiva se ha tramitado por la autoridad autonómica con el carácter de ordinaria, puesto que no se ha formulado con carácter de urgencia.

Segunda.- El marco normativo sobre la participación ciudadana.

En el marco de un Estado social y democrático de Derecho, dentro del cual el pluralismo político es propuesto como uno de los valores superiores del ordenamiento jurídico (artículo 1.1 CE), se establece la necesaria periodicidad de los procesos electorales, así como un principio democrático en los mecanismos de provisión de los miembros de los órganos que conformen los diferentes poderes públicos, como la elección democrática y periódica de todos los miembros de las Cortes estatales, el Congreso de los Diputados y el Senado, por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto (artículos 68 y 69 CE), que después de su renovación, y en los otros supuestos previstos constitucionalmente, tendrá que investir al titular de la Presidencia del Gobierno (artículo 99 CE), como también que los poderes públicos tendrán que facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social (artículos 9.2 CE).

En este sentido, «... no hay democracia sin pluralismo. En efecto, una de las características principales de la democracia reside en la posibilidad que ofrece debatir mediante el diálogo y sin recurrir a la violencia en aquellas cuestiones que plantean las diferentes corrientes de opinión, incluso cuando estas molestan o inquietan» (según el entendimiento y las palabras del Tribunal Europeo de los Derechos Humanos, contenidas en la Sentencia de 30 de junio de 2007). Además, «El sentido democrático que en nuestra Constitución reviste el principio del origen popular del poder obliga a entender

que la titularidad de los cargos y de los oficios públicos solo se legitima cuando pueda ser referida, de forma mediata o inmediata, a un acto concreto de expresión de la voluntad popular» (STC 10/1983, de 21 de febrero).

En todo caso, como se desprende de las previsiones constitucionales, la regulación autonómica sobre la participación ciudadana no podrá incidir, teniendo que respetar y salvaguardar el «régimen electoral general», que incluye tanto las disposiciones sobre las elecciones generales como respecto de las elecciones locales, puesto que el derecho al sufragio regulado por el artículo 23.1 CE comprende las elecciones en el Congreso de los Diputados y en el Senado (artículos 68 y 69 CE), así como las elecciones locales (artículo 140 CE), en la interpretación de la STC 38/1983, y en su actual plasmación en los preceptos de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General.

Además, no podrá ignorarse la competencia estatal sobre la autorización estatal sobre la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum (ex artículo 149.1.32 CE), lo que conlleva la asunción de los contenidos de la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, de regulación de las diferentes modalidades de referéndum, que fue modificada por la Ley Orgánica 12/1980, de 16 de diciembre, siguiendo la interpretación que el Tribunal Constitucional expresó en la STC 51/2017, de 10 de mayo.

No obstante lo anterior, este principio democrático que presupone la participación ciudadana no solo se proyecta en el ámbito de la vida política sobre las diversas confrontaciones electorales, sean generales, autonómicas y locales, sino también sobre otros mecanismos de participación, entre los que podemos mencionar los referéndums, las consultas populares no referendarias, que pueden ser de ámbito autonómico o municipal e, incluso, otras fórmulas o mecanismos de participación que pueden habilitarse por el legislador, tanto estatal como autonómico, que podrán alcanzar desde instrumentos de información administrativa y de asesoramiento hasta trámites de participación ciudadana en los procedimientos de elaboración de planes, de programas o de disposiciones de carácter general, y todo esto sin perjuicio que en este supuesto se pueda incluir su seguimiento y un control –auditoría– por parte de la ciudadanía, de tipo participativo.

Desde el punto de vista estricto de la ‘participación ciudadana’, podemos referirnos y singularizar las siguientes leyes de las Comunidades Autónomas: Andalucía (Ley 7/2017, de 27 de diciembre), Aragón (Ley 8/2015, de 25 de marzo), Canarias (Ley 5/2010, de 21 de junio), Castilla y León (Ley 3/2015, de 4 de marzo), Castilla-La Mancha (Ley 8/2019, de 13 de diciembre), Comunitat Valenciana (Ley 2/2015, de 2 de abril), Galicia (Ley 7/2015, de 7 de agosto) y Murcia (Ley 12/2014, de 16 de diciembre).

Según lo expuesto, quedan al margen de los procesos de participación ciudadana que se pueden regular en este Anteproyecto de Ley, por un lado, los procesos electorales (Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General); y, por otro lado, las consultas populares mediante referéndums (Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum), aunque a estas materias tendremos que añadir las llamadas iniciativas legislativas populares (Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, de iniciativa popular, y en el ámbito autonómico la Ley de la Generalitat 10/2017, de 11 de mayo, además de las respectivas leyes que las regulan en el resto de Comunidades Autónomas).

Una situación intermedia ocupan las llamadas consultas populares, sin carácter referendario, que pueden ser autonómicas o municipales, y que han sido objeto de regulación legal en Andalucía (Ley 2/2001, de 3 de mayo, de regulación de las consultas populares locales en Andalucía); en Catalunya (Ley 4/2010, de 17 de marzo, de consultas populares por vía de referéndum, con el correctivo de la STC 51/2017, de 10 de mayo, y la Ley 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana, que se tienen que interpretar según la STC 31/2015, de 25 de febrero); en les Illes Balears (Ley 12/2019, de 12 de marzo, de consultas populares y procesos participativos); y en la Comunidad Foral de Navarra (Ley 27/2002, de 28 de octubre, reguladora de consultas populares de ámbito local).

En el País Vasco existe la notable particularidad de que una ley singular, la Ley 9/2008, de 27 de junio, convocó y reguló una consulta popular para recabar la opinión ciudadana de la Comunidad Autónoma del País Vasco sobre la apertura de un proceso de negociación para conseguir la paz y la normalización política. Esta disposición legal autonómica fue anulada por el Tribunal Constitucional (STC 103/2008, de 11 de septiembre).

Finalmente, en la medida en que el Anteproyecto de Ley pretende profundizar los mecanismos de participación en las entidades que componen la Administración local, debemos tener en cuenta la regulación de las consultas populares municipales (artículo 71 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local), sin olvidar el específico régimen de consejo abierto (artículo 29 de la misma Ley 7/1985, de 2 de abril), además de la regulación estatal básica sobre las atribuciones de los cargos locales representativos y los mecanismos de información y de participación ciudadana de los vecinos en la vida local que se prevén en la expresada Ley 7/1985, de 2 de abril, en el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local, aprobado por el Real decreto legislativo 781/1986, de 18 de abril, y en el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Local, aprobado por el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre.

Tercera.- Procedimiento de elaboración.

Este Anteproyecto de Ley de Participación Ciudadana y Fomento del Asociacionismo en la Comunitat Valenciana se elaboró respetando los trámites establecidos en el artículo 42 de la Ley de la Generalitat 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell, que fue desarrollado y completado por las correspondientes previsiones procedimentales contenidas en el Decreto del Consell 24/2009, de 13 de febrero, sobre la forma, la estructura y el procedimiento de elaboración los proyectos normativos de la Generalitat.

Además, el Centro directivo encargado de la elaboración del texto de este Anteproyecto de Ley, que inició su tramitación en virtud de la resolución de 4 de noviembre de 2021, siguió los trámites de consulta pública previstos en el Título V de la Ley de la Generalitat 2/2015, de 2 de abril, de Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana, que no han sido derogados por la Ley de la Generalitat 1/2022, de 13 de abril, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunidad Valenciana, respetando los principios de buena regulación previstos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, aunque estos principios solo se aplican de forma plena frente al ejercicio de la potestad reglamentaria (STC 55/2018, de 24 de mayo) y, en el presente caso, nos encontramos ante la elaboración de un Anteproyecto de Ley.

El texto del Anteproyecto se somete al trámite de consulta pública previa, que fue evaluado, constando en las actuaciones el informe sobre la necesidad y oportunidad, la memoria económica y un informe económico complementario, además de los informes de coordinación informática, de igualdad entre mujeres y hombres, sobre la incidencia en la infancia, la adolescencia y las familias numerosas, y sobre la huella de los grupos de interés en el procedimiento de elaboración.

Por otro lado, emitieron sus informes preceptivos la Abogacía General de la Generalitat, la Dirección General de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, la Dirección General de la Función Pública y la Dirección General de Presupuestos. La Dirección General del Sector Público y Patrimonio manifestó que su informe no era preceptivo.

Debe dejarse constancia de que las recomendaciones, los consejos y las sugerencias que se formularon en el trámite de consulta pública previa y en el trámite de información pública y audiencia fueron debidamente analizados por la Dirección General de Participación Ciudadana. Hay que subrayar que en este trámite de información pública participaron la mayor parte de las Subsecretarías de las Consellerías, el Institut Valencià de la Joventut, FACUA, la Confederación de Asociaciones Vecinales, Usuaris y Consumidoras de la Comunidad Valenciana, el Comité de Entidades Representantes de Personas

con Discapacidad de la Comunidad Valenciana (CERMI), y otras asociaciones o entidades estrechamente relacionadas con la participación ciudadana.

El Consell de la Generalitat asumió el proyecto normativo, disponiendo que el Anteproyecto de Ley continuara su tramitación y que se pidieran los pareceres del Comité Econòmic i Social y de este Consell Juridic Consultiu de la Comunitat Valenciana.

Por eso, el Comité Econòmic i Social de la Comunitat Valenciana atendió la encomienda y su Pleno aprobó el Dictamen 5/2022, de 26 de julio, con múltiples recomendaciones y sugerencias que fueron estudiadas por la Dirección General de Participación Ciudadana y que, después del informe preceptivo de la Subsecretaría de la Consellería consultante, condujo a la redacción de la versión final del texto del Anteproyecto de Ley de Participación Ciudadana y de Fomento del Asociacionismo en la Comunitat Valenciana.

Cuarta.- Estructura del Anteproyecto de Ley.

El texto de este Anteproyecto de Ley, cuya elaboración ya estaba prevista en el Plan Normativo de la Generalitat para 2021, se ha redactado siguiendo la sistemática y la estructura siguiente: el título de la disposición, el índice, una exposición de motivos en cinco apartados, cincuenta y cuatro artículos estructurados en cuatro títulos, tres disposiciones adicionales, tres disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

La parte articulada comprende el título preliminar (**artículos 1 a 8**, que prevén el objeto, los fines, los principios generales, el ámbito, los titulares del derecho a la participación, las obligaciones de las Administraciones Públicas, etc.); el título I (artículos 9 a 32, donde se regulan los diversos mecanismos de participación ciudadana y los órganos y espacios con esta finalidad); el título II (artículos 33 a 49, que contemplan las medidas para la promoción y el fomento de la participación ciudadana) y , finalmente, el título IV (artículos 50 a 54, que prevé la participación ciudadana de las personas valencianas que residen en el exterior, en el sentido de un Estado extranjero).

En cuanto a las disposiciones de la parte final, estas se centran en: Organización administrativa de la Generalitat en materia de participación ciudadana (adicional primera); Retorno a la Comunitat Valenciana (adicional segunda); Sistema de compensación de gastos de la participación (adicional tercera); Adaptación de los órganos de participación existentes en el momento de entrada en vigor de esta ley (transitoria primera); Régimen transitorio del Consell de Participación Ciudadana de la Comunidad Valenciana (transitoria segunda); Régimen transitorio del Consell de Centros Valencianos al Exterior (transitoria tercera); Derogación normativa (derogatoria única); Desarrollo

reglamentario y marco legal (final primera), y la Entrada en vigor (final segunda).

Quinta.- Observaciones y sugerencias al Proyecto normativo.

Nos encontramos ante el texto de un Anteproyecto de Ley de la Generalitat, de Participación Ciudadana y de Fomento del Asociacionismo en la Comunitat Valenciana y, por eso, ante el rango normativo que se proyecta, el examen de este Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana tiene que centrarse en verificar la adaptación de sus contenidos a la Constitución, en los términos que ya hemos analizado al exponer el marco normativo, en el sentido de que la regulación que se propone no puede contravenir ninguna disposición del régimen electoral general, ni de la regulación de las consultas populares referendarias, con el fin de evitar que alguno de sus preceptos pudiera incurrir en vicio de inconstitucionalidad; como también en comprobar su ajuste al Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana, tanto desde el punto de vista competencial como sustantivo, con la paralela pretensión de evitar que alguno de sus preceptos pudiera entenderse que conculca o resulta incompatible con el Estatuto de Autonomía, que es la norma institucional básica de la Comunitat Valenciana y una ley estatal con el rango de Ley Orgánica.

Respecto de la comprobación de la concordancia de los contenidos del Anteproyecto de Ley remitido para dictamen con el Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana, resulta imprescindible referirse a las competencias de la Generalitat para afirmar su capacidad de autogobierno (artículo 49.1.1 del Estatuto de Autonomía), mediante el respecto al principio democrático (que representan los artículos 23, 24 y 27, entre otros, del propio Estatuto). También tiene que recordarse la competencia del president de la Generalitat para proponer, de acuerdo con la legislación estatal, la celebración de consultas populares en el ámbito de la Comunitat Valenciana, sobre cuestiones de interés general en materias autonómicas o locales (artículo 28.5 del Estatuto), así como la competencia autonómica para el desarrollo legislativo del sistema de consultas populares municipales en su ámbito, en los parámetros previstos por la legislación estatal (artículo 50.8 del mismo Estatuto).

Lógicamente, todo lo anterior no excluye que puedan y tengan que realizarse observaciones o recomendaciones de sistemática y de técnica normativa, además de las reflexiones que sean pertinentes sobre el lenguaje administrativo que se haya empleado al redactar el Anteproyecto de Ley, ya que este tendrá que ser esmerado, igualitario y moderno, sobre todo porque todos estos aspectos favorecen las posibilidades de comprensión y de asimilación de las previsiones normativas que puedan promulgarse y entrar en vigor, lo que normalmente conducirá a un mayor nivel de cumplimiento de las propias disposiciones.

En el título preliminar. Disposiciones Generales (artículos 1 a 8).

El Anteproyecto de Ley prevé un ámbito de aplicación que delimita con precisión en la redacción del **artículo 4** del Anteproyecto, que lógicamente incluye la Administración de la Generalitat, en conjunto, y su sector público instrumental, en los términos definidos en el artículo 2.3 de la Ley de la Generalitat 1/2015, de 6 de febrero, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones, lo que fue la opción decidida por la Dirección General de Participación Ciudadana a la vista de las observaciones y las recomendaciones que la Dirección General de la Función Pública y el Comité Econòmic i Social habían indicado en sus informes.

De esta forma, las previsiones del proyecto normativo se aplicarán a los consorcios adscritos a la Generalitat, pero solo cuando sus actos estén sujetos directa o indirectamente a su poder de decisión, como determina el mencionado precepto de la Ley 1/2015, cuando lógicamente esta previsión parece inadecuada, sobre todo teniendo en cuenta que el Anteproyecto de Ley también se aplica a las entidades que integran la Administración Local. Ello nos conduce a aconsejar que en el caso de los consorcios la regulación del Anteproyecto tendría que aplicarse cuando todas o la mayoría de las Administraciones territoriales o de las entidades públicas consorciadas sean Administraciones o entidades públicas valencianas.

Respecto del régimen de protección de datos de carácter personal previsto en el **artículo 8**, el apartado 2.º explicita que la Conselleria competente en materia de participación ciudadana tendrá la consideración de responsable de los tratamientos en relación con el portal de participación, el Consejo de Participación Ciudadana, el Registro de los órganos de participación y del resto de los instrumentos que se indican. A tal efecto, teniendo en cuenta las obligaciones generales y compromisos que asumen el responsable y los encargados del tratamiento de datos personales, según el artículo 28 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, se recomienda que tenga esta consideración un órgano más concreto de la Conselleria, como pueda ser el Centro directivo que tenga asignadas las atribuciones y las funciones concernientes a la participación ciudadana.

En el título I. La Participación Ciudadana (artículos 9 a 32).

En relación con los seis mecanismos de participación previstos en los artículos 10 y siguientes del Anteproyecto de Ley, hay que referirnos primeramente a la iniciativa ciudadana del **artículo 12** del Anteproyecto de Ley, respecto de la cual parece aconsejable que se introduzca un trámite de admisión, de forma que las personas o entidades promotoras puedan recoger los 5.000 avales necesarios durante el plazo de cinco meses, cuando la iniciativa ya haya iniciado su tramitación y pueda considerarse viable,

aunque sea *prima facie* , en una sumaria evaluación inicial. Además, este precepto, al prever la propuesta de elaborar disposiciones reglamentarias, reconoce el conocido «derecho de petición», que no deja de ser un mecanismo de participación ciudadana, reconocido por el artículo 29 CE, desarrollado por la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, y que tendría que poderse identificar en algún momento por su terminología propia.

De otra parte, en relación con las limitaciones que se prevén en el **apartado 3** consideramos que carecen de justificación, ya que los únicos límites para la elaboración de normas reglamentarias son la Constitución, el Estatut d'Autonomia y las leyes, por lo que no se debería limitar la iniciativa con conceptos indeterminados, como el interés general, o con los Objetivos de Desarrollo Sostenible adoptados por la ONU hasta que estos alcancen un valor jurídico en nuestro ordenamiento.

En otro orden de cosas, sobre la limitación referida a las iniciativas que defiendan intereses individuales, debemos poner de manifiesto que no siempre dichos intereses supondrán la defensa de intereses particulares individualizados, pues cabe la defensa de intereses individuales de forma colectiva, sin que exista justificación para tal restricción.

Por otro lado, respecto de la participación ciudadana en la elaboración de normas y planes prevista en los **artículos 14 a 16**, entendemos que la regulación del trámite de audiencia ciudadana previsto en el **artículo 16** puede confundirse con el trámite de información pública previsto en determinados procedimientos, por ejemplo, en el procedimiento de elaboración de disposiciones generales. Para evitar este inconveniente solo habría que reseñar que el trámite de audiencia ciudadana tiene que realizarse al mismo tiempo que el trámite de información pública en aquellos procedimientos en los que este sea preceptivo.

De forma diversa, la regulación de las consultas ciudadanas, como mecanismo de participación previsto en el **artículo 26** del Anteproyecto de Ley merece una evaluación de mayor profundidad.

En efecto, nada se opone a la regulación de las consultas ciudadanas, que no tienen carácter referendario, ni tampoco a las consultas populares autonómicas o municipales, conforme ha declarado el Tribunal Constitucional (STC 51/2017), al margen de la legislación orgánica sobre las diversas modalidades de referéndums; pero estas consultas ciudadanas no pueden asimilarse a las consultas populares autonómicas o municipales que se prevén y regulan mínimamente, como hemos visto, en los artículos 28.5 y 50.8 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana, de forma que, a pesar de encontrarnos en el proceso que conduce a la aprobación de un Proyecto de Ley de participación ciudadana y de fomento del asociacionismo en la Comunitat Valenciana, entre sus contenidos se regulan unas llamadas

«consultas ciudadanas», pero no las «consultas populares» del Estatuto de ámbito autonómico o municipal, lo que ciertamente no merece una evaluación positiva, en el sentido de intentar agotar la regulación de las materias de la competencia de la Generalitat reconocidas por el Estatuto de Autonomía.

Ciertamente, podemos aceptar *velis nolis* que en el momento actual no conviene comenzar la redacción que habilitaría, en una ley de la Generalitat, la efectiva convocatoria y la celebración de estas consultas populares, en día determinado y previa aprobación de un censo electoral, pero este inconveniente no tendría que impedir un esfuerzo con el fin de que, al menos, en el texto del Anteproyecto de Ley en tramitación, se mencione este mecanismo de participación ciudadana, que sería objeto de una ley autonómica específica en el futuro, *de lege ferenda*.

En este sentido, siguiendo el Derecho Autonómico comparado, existen dos alternativas: prever la futura regulación de las consultas populares municipales, que ha sido la opción de Andalucía (Ley 2/2001) y de la Comunidad Foral de Navarra (Ley Foral 27/2002), o, alternativamente, anunciar una futura regulación legal de las consultas populares tanto autonómicas como municipales, que fue el criterio seguido por la Comunidad Autónoma de les Illes Balears (Ley 12/2019), que tenía el antecedente de Catalunya (Ley 4/2010 y Ley 10/2014).

Esta observación, de contenido alternativo, no se formula con el carácter de esencial, pero sí que se considera que disfruta de una relevancia significativa o notoria, vista la materia que se regula en el Anteproyecto de Ley remitido para consulta preceptiva: el fomento de la participación ciudadana y el derecho a intervenir en los procesos de toma de decisión para incidir en las políticas públicas derivadas de las funciones de gobierno y administración de la Generalitat y de las entidades locales valencianas.

En el título II. Promoción de la participación ciudadana y el asociacionismo (artículos 33 a 49).

El **artículo 36** se centra en articular diversas reglas de participación ciudadana en el sistema educativo valenciano, lo que se transforma en toda una serie de obligaciones para la Administración autonómica de educación, como fomentar la cultura participativa (apartado 1.º), implementar la formación continua del profesorado de todas las etapas educativas (apartado 2.º), estar presente en el procedimiento elaboración de normas educativas y promover la implantación de dinámicas y experiencias educativas (apartado 3.º), concebir el Consell Escolar de la Comunitat Valenciana como un órgano de participación ciudadana (apartado 4.º), que garantiza la participación de los sectores que constituyen la comunidad educativa (apartado 5.º), imponer obligaciones a los órganos titulares de las Direcciones de los Centros educativos (apartados 6.º y 7.º), como también coordinarse con las otras

Consellerías competentes en materia de participación ciudadana, juventud, infancia y adolescencia (apartado 7.º).

Respecto de estas previsiones, consta en las actuaciones el informe de la Dirección General de Participación Ciudadana que explicita que este precepto sería el resultado de la aceptación de las propuestas recibidas desde la Consellería competente en materia de educación, lo que no podemos cuestionar, pero sí poner de relieve que el documento o el informe de aquella Consellería no consta entre la documentación remitida; y por eso hay que significar que la finalidad del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general consiste en garantizar la legalidad, el acierto y la oportunidad del proyecto normativo, de forma que toda la documentación completa ayuda para verificar aquellas finalidades.

La Red de Gobernanza Participativa de la Comunitat Valenciana se configura como un espacio de colaboración entre la Generalitat y las entidades locales valencianas que tengan entre sus compromisos la promoción y el desarrollo de una gobernanza participativa, según las previsiones del **artículo 37** del Anteproyecto de Ley; y con esta finalidad las entidades locales podrán adherirse a la mencionada Red *«mediante un acuerdo de adhesión por el que se comprometerán a subscribir el decálogo de acciones previstas en la carta de adhesión»*. Esta circunstancia nos permite recordar que, como se trata del acuerdo de una Administración municipal para integrarse en un servicio, en una herramienta organizativa que se denomina una Red de Gobernanza Participativa que gestionará un órgano de la Generalitat, habrá que especificar de forma expresa que la competencia para adoptar este acuerdo de adhesión en la Red de Gobernanza Participativa autonómica corresponde al Pleno, como máximo órgano colegiado de gobierno de la entidad local que en cada caso tenga que decidir la adhesión, en aplicación de los incisos b) y f) del **artículo 22.2** de la citada Ley 7/1985, de 7 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local.

En el **artículo 40** se hace referencia a los niños, niñas y adolescentes o jóvenes. Dado que se trata de conceptos no definidos jurídicamente, se recomienda que se acoten los tramos de edad a que se está refiriendo el precepto.

En el título III. La participación de las personas valencianas en el exterior (artículos 50 a 54).

La regulación de la participación de las personas valencianas en el exterior reproduce en gran medida las previsiones de los artículos 51 a 53 de la disposición legal autonómica que fue aprobada como la Ley de la Generalitat 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunidad Valenciana.

Lo anterior no excluye que el Centro directivo encargado de la elaboración del proyecto normativo, además de pretender fomentar la participación ciudadana en el exterior (artículo 50) y de regular el Consejo de Personas Valencianas en el exterior (artículo 53), también se ha esforzado en diversificar los foros de participación, a partir de los Centros Valencianos en el Exterior (artículo 51), para contemplar el apoyo a las personas valencianas en el exterior (artículo 52) y para crear un registro administrativo electrónico de las personas valencianas en el extranjero (artículo 53), siempre con el fin de facilitar la participación ciudadana de las personas que integran este colectivo de valencianos que viven en el extranjero y de mejorar su comunicación con las Administraciones Públicas valencianas.

Ciertamente, el Consejo de Personas Valencianas en el Exterior, que se configura con funciones consultivas, de colaboración y de asesoramiento a la Administración autonómica, tendrá que respetar las previsiones del artículo 26 del mismo Anteproyecto de Ley, lo que conllevará que la representación de la ciudadanía no podrá ser inferior al 60 por ciento, que las personas que lo componen como miembros tendrán que cumplir la legislación sobre igualdad entre mujeres y hombres, y que también tendrá que garantizarse la presencia en este órgano colegiado de niños y niñas y de personas jóvenes, además de poder contar con la participación de personas que tengan la consideración de expertas.

Sexta.- Cuestiones de técnica normativa y aspectos de redacción.

El Centro directivo encargado de la elaboración del texto del Anteproyecto de Ley ha seguido los criterios de sistemática y de técnica normativa establecidos en el Decreto del Consell 24/2009, de 13 de febrero, sobre la forma, la estructura y el procedimiento de elaboración de los proyectos normativos de la Generalitat.

En relación con el lenguaje administrativo empleado, ha sido cuidadoso, moderno e inclusivo. Sin embargo, en el índice se ha omitido la oportuna referencia al artículo 24, incluida su titulación, e igualmente reflejar la titulación completa del título III, lo que se tendrá que corregir, en este último caso tanto en el índice como en el texto del proyecto normativo.

Deberán corregirse los errores existentes en el artículo 12.2 (“*del les persones*”) y en el Título III, tanto en el índice como en el texto articulado, cuyo título deberá completarse con “*EL EXTERIOR*”.

Por último, se aconseja no utilizar la abreviatura «AAPP» en la exposición de motivos (apartado V), como también sustituir el anglicismo «y/o» por la conjunción disyuntiva «o» en la redacción del apartado 7.º del artículo 21 del proyecto normativo remitido.

No se han formulado observaciones de carácter esencial.

III CONCLUSIÓN

Por cuanto se ha expuesto, el Pleno Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana es del parecer:

Que el Anteproyecto de Ley de la Generalitat, de participación ciudadana y fomento del asociacionismo de la Comunitat Valenciana, es conforme con el ordenamiento jurídico.

V.H., no obstante, resolverá lo procedente.

Valencia, 5 de octubre de 2022

EL SECRETARIO 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 15:06:56
Càrrec: Presidenta del Consell Jurídic
Consultiu de la Comunitat Valenciana

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