



Consejería de Presidencia, Gobierno de Canarias
 Justicia y Seguridad, Consejería de Presidencia, Justicia y Seguridad
 Dirección General, Secretaría General Técnica
 del Servicio Jurídico REGISTRO GENERAL

REGISTRO DE SALIDA	
PGSJ	2977
FECHA	25.03.09

26 MAR 2009

Concepto:

ENTRADA

S C.I. PJS 26/09-B

Número:

CPSG:

4633 Hora: 10:30

Recibida petición de informe preceptivo sobre el ANTEPROYECTO DE LEY DE FOMENTO A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS, se informa a V.I. lo siguiente:

I.- Ámbito competencial de la Comunidad Autónoma de Canarias en la materia.

El artículo 30 del Estatuto de Autonomía atribuye a la Comunidad Autónoma de Canarias, competencias exclusivas en materia de organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno, y en el artículo 32.4 se establece que corresponde a la misma el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de régimen local.

A su vez, en el artículo 5 del Estatuto, además de reconocer a los ciudadanos de Canarias como titulares de los derechos y deberes fundamentales establecidos en la Constitución, se asumen por los poderes públicos canarios, en el marco de sus competencias, entre otros principios rectores de su política, la promoción de las condiciones necesarias para el libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos y la igualdad de los individuos y los grupos en que se integran.

A este respecto, es objeto de regulación del presente Anteproyecto de Ley el fomento a la participación ciudadana. La participación ciudadana ha sido definida doctrinalmente, en términos generales, atendiendo al objeto como una acción positiva consistente en intervenir, concursar, tomar parte en las decisiones, actividades o asuntos públicos; y desde la óptica subjetiva, hay una coincidencia en pensar que la acción a participar debe ser realizada por el ciudadano en cuanto tal, no como individuo titular de derechos propios, sino como parte de la colectividad. De este concepto general, a su vez, se distingue entre participación política,

CONSEJERO
Secretaría Gral. Técnica
S. Personal y Nóminas
S. Econ. SS. GG.
S. Inform. y Comunic.
<input checked="" type="checkbox"/> S. Rec. Jurídico
S. Of. Presupuestaria
P. Acervo S.G.
S. Publicaciones
Int. Admón. Pública
D.G. Función Pública
D.G. Adm. Territorial y Gob.
Insp. Gral. Serv. Pú.
Vc. Justicia y Seguridad
D.G. Res. Admón. Pú.
D.G. Seguridad y Emerg.
L.C.A.P.
Academia de Seguridad
S. Contratación y A.A.GG.
Otros
EL JEFE DEL REGISTRO

38071 Santa Cruz de Tenerife

Plaza Dr. Rafael O'Shanahan, 1
 35071 Las Palmas de Gran Canaria



cuando el ciudadano ejercita libremente su derecho al voto mediante sufragio general en las elecciones periódicas, incluyendo también la participación que tiene por objeto la formación directa o indirecta de normas con rango de ley (iniciativa legislativa popular y referéndum); y participación administrativa referida a la actuación del ciudadano en las tareas o funciones administrativas. Ésta última, participación administrativa, puede ser objeto de clasificación en orgánica, funcional y cooperativa.

La participación orgánica se caracteriza por la intervención de los ciudadanos en las estructuras organizativas de la Administración mediante la incorporación de éstos a la propia composición y funcionamiento de órganos administrativos de naturaleza normalmente colegial. La funcional se materializa desde fuera del aparato administrativo mediante una serie de actos de naturaleza pública y funcional que los ciudadanos llevan a cabo para auxiliar o colaborar con la Administración (entre otros supuestos, las informaciones públicas, las peticiones, las iniciativas y sugerencias...). Por último, la participación cooperativa, que consiste, básicamente, en la realización por el ciudadano de actividades de naturaleza privada pero destinadas a satisfacer una finalidad pública (fomento; asociaciones declaradas de utilidad pública; fundaciones para fines de interés general).

Esta distinción conceptual entre participación política y administrativa se recoge en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que en su Sentencia nº 103 de 11 de septiembre de 2008, cita otra sentencia, STC 119/1995, de 17 de julio, y en la que se señala, referido concretamente el referéndum que no es un cauce para la instrumentación de cualquier derecho de participación, sino específicamente para el ejercicio del «derecho de participación política, es decir, de aquella participación «que normalmente se ejerce a través de representantes y que, excepcionalmente, puede ser directamente ejercida por el pueblo» (STC 119/1995, de 17 de julio [RTC 1995, 119] , F. 3). Es, por tanto, una forma de democracia directa y no una mera manifestación «del fenómeno participativo que tanta importancia ha tenido y sigue teniendo en las democracias actuales y al que fue especialmente sensible nuestro constituyente», que lo ha formalizado como «un mandato de carácter general a los poderes constituidos para que promuevan la participación en distintos ámbitos» (arts. 9.2 y 48 CE) o como un verdadero derecho



subjetivo (así, por ejemplo, arts. 27.5 y 7, 105 y 125 CE). Las formas de participación no reconducibles a las que se conectan con el derecho fundamental reconocido en el art. 23.2 CE son «formas de participación que difieren [de aquéllas] no sólo en cuanto a su justificación u origen, sino también respecto de su eficacia jurídica que, por otra parte, dependerá en la mayoría de los casos de lo que disponga el legislador (aunque en su labor configuradora esté sometido a límites como los derivados de la interdicción de la arbitrariedad –art. 9.3 CE– y del derecho de igualdad –art. 14 CE–). No puede aceptarse, sin embargo, que sean manifestaciones del derecho de participación que garantiza el art. 23.1 de la Constitución, pues no sólo se hallan contempladas en preceptos diferentes de la Constitución, sino que tales preceptos obedecen a manifestaciones de una ratio bien distinta: en el art. 23.1 CE se trata de las modalidades –representativa y directa– de lo que en el mundo occidental se conoce por democracia política, forma de participación inorgánica que expresa la voluntad general» (STC 119/1995, F. 4), en la que no tienen cabida otras formas de participación en las que se articulan voluntades particulares o colectivas, pero no generales, esto es, no imputables al cuerpo electoral».

La sentencia ya citada, 119/1995, en contraposición a la participación política y referida a un trámite de información pública que «Se trata de una participación en la actuación administrativa -prevista ya, por cierto, en la legislación anterior a la Constitución-, que no es tanto una manifestación del ejercicio de la soberanía popular cuanto uno de los cauces de los que en un Estado social deben disponer los ciudadanos -bien individualmente, bien a través de asociaciones u otro tipo de entidades especialmente aptas para la defensa de los denominados intereses «difusos»- para que su voz pueda ser oída en la adopción de las decisiones que les afectan. Dicho derecho, cuya relevancia no puede ser discutida, nace, sin embargo, de la Ley y tiene -con los límites a que antes hemos aludido- la configuración que el legislador quiera darle; no supone, en todo caso, una participación política en sentido estricto, sino una participación -en modo alguno desdeñable- en la actuación administrativa, de carácter funcional o procedimental, que garantiza tanto la corrección del procedimiento cuanto los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos. El hecho mismo de que muchas de estas formas de participación se articulen, como se ha dicho, a través de entidades de base asociativa o corporativa pone de relieve su diferente naturaleza respecto de la participación política garantizada por el artículo 23 CE; ésta, según tiene declarado este Tribunal, es reconocida primordialmente a los ciudadanos -uti cives- y no en favor de cualesquiera categorías de personas



(profesionalmente delimitadas, por ejemplo SSTC 212/1993 y 80/1994, y ATC 942/1985). Este hecho manifiesta, igualmente, que no estamos ante cauces articulados para conocer la voluntad de la generalidad de los ciudadanos -en los distintos ámbitos en que territorialmente se articula el Estado- precisamente en lo que tiene de general, sino más bien para oír, en la mayor parte de los casos, la voz de intereses sectoriales de índole económica, profesional, etc. Se trata de manifestaciones que no son propiamente encuadrables ni en las formas de democracia representativa ni en las de democracia directa, incardinándose más bien en un tertium genus que se ha denominado democracia participativa>>.

En consecuencia, partiendo de la delimitación conceptual señalada en las sentencias citadas y a la vista de los títulos competenciales en que se funda el Anteproyecto (artículos 5.2, 30 y 32.4 del Estatuto de Autonomía), entendiendo que su objeto viene referido, fundamentalmente, a la regulación y fomento de los instrumentos participativos en la actuación administrativa, entendemos que el mismo queda subsumido en el ejercicio de competencias atribuidas a la Comunidad Autónoma, a ejercitar en lo que a la Administración local se refiere, en desarrollo legislativo y ejecución de la normativa básica estatal.

II.- Examen del articulado.

Artículo 1.-

En la redacción de este artículo, al margen de no incluir concepto alguno de lo que ha de entenderse por participación ciudadana, cuando se refiere a "la promoción de los agentes sociales y del conjunto de la sociedad civil en los asuntos públicos..", resulta necesario referirse a la promoción <<de la participación>> de los agentes sociales... , dado que de otro modo el párrafo resulta de difícil comprensión.

Artículo 3.-

La mención a la Administración Autónoma Canaria ha de sustituirse, en el articulado del Anteproyecto, por la referencia a la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, en los términos del artículo 26 y



siguientes de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias.

A su vez, la aplicación de la Ley a la Administración Local (Cabildos Insulares y Ayuntamientos) ha de entenderse, en todo caso, en desarrollo y ejecución de normativa básica, aplicando el sistema bases-desarrollo, dado que el Estado se reserva la competencia exclusiva para establecer las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas (artículo 149.1.18ª).

Artículo 4.-

Como sujetos de la Ley o titulares de los derechos de participación ciudadana se incluyen en este artículo los siguientes:

- las personas que tienen la condición política de canarios en los términos del artículo 4 del Estatuto de Autonomía.
- aquellas mujeres y hombres que residen en Canarias, con independencia de su condición política y nacionalidad.
- los ciudadanos españoles residentes en el extranjero que hayan tenido la última vecindad administrativa en Canarias y que acrediten esta condición en el correspondiente Consulado de España
- las entidades ciudadanas.

A su vez, se establece que los sujetos enumerados en los tres primeros apartados (dejando a salvo las entidades ciudadanas) conforman la denominación de ciudadanía en la presente Ley.

A este respecto, cabe destacar que no se establece en este artículo, ni a lo largo del articulado del Anteproyecto, un concepto o definición clara de ciudadanía, en los términos en que se utiliza en la presente Ley, ya que sólo parece identificar ciudadanía con los titulares, personas físicas, de los derechos de participación ciudadana. Sin embargo aunque en algunos artículos del Anteproyecto se refiere a la ciudadanía (artículos 9, 12, 17, 18...), sin embargo no parece que de dichos derechos queden excluidos las entidades ciudadanas (artículo 21). De ahí que la utilización del término de ciudadanía en el articulado del Anteproyecto haya de ser consecuente con la identificación que se efectúa en el artículo 4.



Tampoco se determina si todas las personas físicas y jurídicas (entidades ciudadanas) son titulares de todos los derechos para la participación ciudadana descritos en el capítulo II del Título II de la presente Ley. Así, a modo de ejemplo, el derecho a la iniciativa legislativa (artículo 19) se reserva en la Ley 10/1986, de 11 de diciembre, a los ciudadanos mayores de edad, inscritos en el censo electoral, que gocen de la condición política de canarios.

A este respecto, desde un punto de vista doctrinal y atendiendo al sentido estricto (persona física, nacional, mayor de edad y en pleno uso de sus derechos políticos) o amplio (toda persona, nacional o extranjera, física o jurídica, que forme parte de una determinada colectividad) del concepto de <<ciudadanos>>, será la naturaleza de cada figura participativa la que determinará la aplicación de uno u otro.

Artículo 8.-

El contenido de este artículo 8 además de ser reiterativo y por tanto innecesario, restringe el concepto de ciudadanía a los que tengan la condición política de canarios (artículo 4.1 del Estatuto) y los extranjeros residentes y deja fuera del ejercicio de los derechos de participación ciudadana a las personas jurídicas. De ahí que sea necesario armonizar los conceptos y definiciones contenidas en el Anteproyecto, respecto de los titulares de los derechos de participación o el concepto de ciudadanía.

Artículo 9.-

El apartado 2 de este artículo y la letra a) del apartado 4 son prácticamente coincidentes, debiendo evitarse dicha reiteración.

Con respecto al apartado 3, donde se incluye en el derecho a la información el derecho a conocer el estado de tramitación de los procedimientos en los que se tenga la condición de interesado, cabe destacar que algún sector doctrinal, entiende que la presencia del administrado en el procedimiento en defensa de su interés directo e individualizado no es sino un complemento de la protección judicial del mismo y está funcionalizada al propio control judicial que, en estos casos, es extiende o puede extenderse al contenido de la actividad administrativa, por ello



no puede aplicarse a este supuesto el concepto de participación administrativa en sentido estricto.

En relación con la letra c) del apartado 4 no se alcanza a comprender la previsión relativa al derecho a obtener información respecto concretamente de los procedimientos en los que se establezca un periodo de información pública.

A su vez en la letra d), segundo párrafo se establece la posibilidad de crear un Observatorio de Servicios Públicos, cuyos estudios e informes serán publicados y divulgados, sin que se determine qué naturaleza jurídica tendrá dicho instrumento, ni su composición ni cuestiones mínimas respecto a su organización y funcionamiento, que si bien han de ser objeto de posterior desarrollo reglamentario, sin embargo, debe existir una mínima configuración de dicho Observatorio en la norma legal.

En el apartado 5 si bien se refiere a los medios de información general que se establezcan reglamentariamente, sin embargo, en el artículo siguiente de la Ley (artículo 10) se regulan los medios de información para la participación ciudadana. Así que deben distinguirse conceptualmente, en caso de tratarse de medios distintos.

Artículo 10.-

El concepto de medios de información y atención ciudadana, que se recoge en el apartado 1 de este artículo, viene a coincidir con el previsto en el artículo 1.2 del Decreto 44/2007, de 27 de febrero, que regula el servicio de información y atención ciudadana en la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias. A su vez, este artículo se remite en diferentes ocasiones al posterior desarrollo reglamentario, de los canales de comunicación (artículo 8 del Decreto 44/2007), de la organización a través de la que se prestará la información presencial (artículo 20 a 26 del mismo Decreto). Asimismo se distingue, en el apartado 4, entre los tipos de información, los previstos en el artículo 9 del citado Decreto territorial. Por ello, resulta necesario incluir en la presente Ley, alguna previsión (disposición adicional o transitoria) respecto de la vigencia del Decreto



44/2007, en cuanto regulador del servicio de información y atención ciudadana en el ámbito de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma.

Ahora bien, en cuanto a la aplicación a la Administración Local, si bien se deja al desarrollo reglamentario los aspectos organizativos y los relativos a los canales de comunicación, y a la prestación de información en internet, debe entenderse que dicho reglamento se establecerá por cada Administración, en el ámbito de sus competencias, con respeto a las potestades autoorganizatorias y al principio de autonomía local y dentro de las normas básicas establecidas en dicha materia. En este mismo sentido ha de entenderse la previsión del apartado 5 respecto del fomento por las Administraciones Públicas de la creación de Oficinas de Información y Atención al Ciudadano.

Por último, en cuanto al apartado 6, se menciona un Registro en el que se pueden inscribir las personas a efectos de recibir una información individualizada. A este respecto, ha de aclararse si ese Registro es el previsto en el artículo 22, y también se advierte que no se regula en el Anteproyecto qué ha de entenderse por información individualizada, ni los supuestos en que procede o los que estén excluidos.

Artículo 11.-

Con carácter general, en este artículo y en los demás del Anteproyecto en que se citan determinadas normas (Ley 30/1992, Ley Orgánica 15/1999), resulta aconsejable referirse a las mismas de forma general, atendiendo a la materia que regulan, en previsión de futuros cambios normativos que podrían dejar vacía de contenido la remisión efectuada en norma de rango legal.

Artículo 12.-

En este artículo se regula el derecho de audiencia ciudadana pero no se determina un concepto o una delimitación, al menos, general del mismo, que permita su diferenciación de otras figuras participativas, como pudiera ser el derecho de propuesta y de iniciativa ciudadana (artículo 15), o el derecho a participar que se recoge en el artículo 17, o la audiencia en la elaboración de las disposiciones de carácter general. De ahí que, sin perjuicio de su desarrollo reglamentario, sea necesario complementar la regulación contenida en este artículo del Anteproyecto.



Artículo 14.-

En el apartado 2 con relación al objeto de las peticiones ha de referirse al ámbito de competencias de la Administración <<destinataria de la petición>>.

Por otro lado, con respecto a la previsión (apartado 3) relativa a dictar las disposiciones de desarrollo que resulten necesarias para el ejercicio del derecho de petición, si bien la Disposición final única de la Ley Orgánica 4/2001 de 12 de noviembre, reguladora del derecho de petición, habilita a las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus competencias para dictar las disposiciones de desarrollo y aplicación de la citada L.O. que resulten necesarias, lo cierto es que dada la regulación precisa y detallada que se contiene en dicha Ley Orgánica para el ejercicio de dicho derecho, la regulación de desarrollo ha de limitarse a aquellos aspectos del procedimiento que sean específicos de las administraciones públicas canarias cuando las peticiones se dirijan a las mismas.

Artículo 15.-

El derecho de propuesta y de iniciativa ciudadana que se regula en este artículo del Anteproyecto se define de forma muy amplia, tanto en cuanto al destinatario (cualquier autoridad de la Administración Pública), como en cuanto al objeto (propuestas de actuación, comentarios o sugerencias en materias de su competencia o de interés autonómico y local). Si bien la regulación del procedimiento se deja al reglamento, sin embargo sí se recoge la obligación de responder en plazo y con carácter obligatorio a todas las propuestas.

A su vez, teniendo en cuenta el contenido del apartado 2, parece que el derecho configurado se refiere a las propuestas o iniciativas no normativas, que son objeto de regulación en otros preceptos del Anteproyecto.

A este respecto, se entiende que sin perjuicio de la regulación reglamentaria, debería concretarse el contenido y límites de este derecho, en especial en cuanto a la obligación de respuesta en plazo, que no puede tener la misma intensidad según se trate de una propuesta, de un comentario o una mera sugerencia.



Artículo 16.-

En el apartado 1 se establece la posibilidad, no contemplada respecto de los otros derechos recogidos en este capítulo, de que la solicitud de colaboración se efectúe por la ciudadanía por sí, o a través de entidades ciudadanas. A este respecto, deberá determinarse si dicha posibilidad ha de entenderse exclusivamente respecto de este derecho, o puede extenderse a otros recogidos en el Anteproyecto.

En cuanto al apartado 3, parece inferirse de su contenido que la resolución sobre la solicitud de colaboración instada corresponderá al departamento competente, sin embargo, sin perjuicio de su posterior desarrollo reglamentario, ésta previsión ha de entenderse respecto de la Administración Pública de la CAC, pero en cuanto a la Administración local, la competencia de resolución, así como el procedimiento para el ejercicio de este derecho, dentro del respeto a la normativa básica, deber ser objeto de regulación en los correspondientes Reglamentos y Ordenanzas de Participación Ciudadana.

Artículo 17.-

El derecho a participar en la elaboración de anteproyectos legislativos y programas sectoriales contemplado en este artículo, no se concreta en qué ha de consistir, ni el instrumento para su ejercicio (trámite de audiencia, información pública).

Artículo 18.-

En este artículo se regula el derecho a la iniciativa reglamentaria, como la posibilidad de que la ciudadanía pueda presentar iniciativas normativas que afecten a los derechos e intereses legítimos, proponiendo su tramitación como disposición reglamentaria. La participación ciudadana en el procedimiento de elaboración de disposiciones reglamentarias viene regulada en el artículo 105.a) CE, que reserva a la Ley la regulación de la audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten.

Con carácter previo, cabe destacar que la regulación contenida en este artículo parece limitar dicha iniciativa, desde un punto de vista subjetivo, a las



personas físicas (ciudadanía), y además desde una perspectiva material, ha de atender a los derechos e intereses legítimos que afecten a los proponentes. A este respecto la jurisprudencia del TC que se ha ocupado de estos dos conceptos, siempre ha destacado que se trata de dos criterios distintos, siendo el del "interés legítimo" más amplio que el del "interés directo". Así resulta de lo declarado en las Sentencias del TC de 11 de octubre de 1982 y 11 de julio de 1983: "La idea de interés directo, particular, como requisito de legitimación, queda englobado en el concepto más amplio de interés legítimo y personal, que puede o no ser directo".

A su vez, en cuanto a las exigencias para la presentación de iniciativas, de estar respaldadas por al menos tres entidades ciudadanas y un número determinado de firmas de ciudadanos, entendemos que tales requisitos han de venir referidos a las iniciativas que tengan por objeto disposiciones reglamentarias autonómicas, que se puedan dictar en el ámbito de competencias de la Administración Pública de la CAC.

Así, respecto del ámbito municipal, la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la modernización del gobierno local, por la que se adicionan determinados preceptos a la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, establece en el artículo 70 bis, que <<los vecinos que gocen del derecho de sufragio activo en las elecciones municipales podrán ejercer la iniciativa popular, presentando propuestas de acuerdos o actuaciones o proyectos de reglamentos en materias de la competencia municipal. Dichas iniciativas deberán ir suscritas al menos por el siguiente porcentaje de vecinos del municipio:

- a) Hasta 5.000 habitantes, el 20 por 100.
- b) De 5.001 a 20.000 habitantes, el 15 por 100.
- c) A partir de 20.001 habitantes, el 10 por 100.

Tales iniciativas deberán ser sometidas a debate y votación en el Pleno, sin perjuicio de que sean resueltas por el órgano competente por razón de la materia. En todo caso, se requerirá el previo informe de legalidad del secretario del ayuntamiento, así como el informe del interventor cuando la iniciativa afecte a derechos y obligaciones de contenido económico del ayuntamiento. En los



municipios a que se refiere el artículo 121 de esta Ley, el informe de legalidad será emitido por el secretario general del Pleno y cuando la iniciativa afecte a derechos y obligaciones de contenido económico, el informe será emitido por el Interventor general municipal>>.

Este artículo tiene carácter de legislación básica del Estado en materia de régimen local (Disposición final primera de la Ley 57/2003), por lo que los requisitos exigidos para su ejercicio, los mínimos de firmas exigidos y el procedimiento para su tramitación en el caso de iniciativa popular en materias de competencia municipal, han de ser los previstos en dicha norma, sin perjuicio de la legislación autonómica que se dicte en su desarrollo.

En cuanto al procedimiento regulado en este artículo se advierte que se da un plazo de tres meses para admitir o inadmitir el anteproyecto de disposición reglamentaria, sin embargo no se indican los efectos del transcurso de dicho plazo sin que se dicten el acuerdo motivado que resuelva sobre la admisión o no de la iniciativa presentada. Por ello, dado el rango legal de la presente norma, con base en lo previsto en el artículo 43.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, podría establecerse el efecto negativo (inadmisión) del silencio administrativo en dicho procedimiento.

Artículo 20.-

En el apartado 2 se establece que a través de las entidades ciudadanas, "la ciudadanía podrá ejercer colectivamente el derecho de participación ciudadana". En relación con este apartado, y dado que son varios los derechos que se recogen en el Anteproyecto como incluidos dentro del concepto de participación ciudadana, no resulta claro si dicha posibilidad de instrumentar la participación de los ciudadanos a través de las referidas entidades, debe aplicarse al ejercicio de todos o sólo algunos de los derechos recogidos en el capítulo II. Además esta posibilidad no puede, en modo alguno, excluir el ejercicio de tales derechos bien individualmente, bien a través de otros colectivos, organizaciones o asociaciones que no tengan el carácter de entidades ciudadanas.

Con respecto al posible reconocimiento de las entidades ciudadanas como entidades de utilidad pública autonómica o local, en los términos y con arreglo



al procedimiento que reglamentariamente se determine (apartado 3), cabe indicar que tal posibilidad viene reservada a entidades que se constituyan como asociaciones, cuya regulación se efectúa, en el ámbito de la Comunidad Autónoma, por la Ley 4/2003, de 28 de febrero, de Asociaciones de Canarias y su Reglamento, aprobado por Decreto 12/2007, de 5 de febrero, donde se establecen los requisitos y el procedimiento para tal declaración. A su vez, para las asociaciones de ámbito insular o municipal, la declaración es de interés público insular o municipal, respectivamente (y no local).

Artículo 21.-

Con respecto a la letra h) se reitera lo señalado en el artículo anterior en cuanto al derecho a obtener la declaración de utilidad pública siempre que se cumplan los requisitos exigidos en la normativa reguladora sobre asociaciones de Canarias.

Por otro lado, requiere aclaración la mención al carácter “complementario de las competencias de la Administración” que se exige al objeto social y actividades de las entidades ciudadanas para tener derecho a obtener la declaración de utilidad pública.

Artículo 22.-

En este artículo se crea un Registro, denominado Registro de Participación de la Ciudadanía, en el que pueden inscribirse tanto las entidades ciudadanas interesadas en recibir información sobre materia específicas de la competencia de la Administración, como cualquier persona que desee recibir individualmente dicha información. A este respecto, en primer lugar la denominación del Registro cuando menciona a la ciudadanía, de acuerdo a lo ya señalado en este informe, parece excluir a las personas jurídicas, lo que se contradice con la posibilidad de inscripción de las entidades ciudadanas, por lo que dicha denominación habrá de ser modificada. Por otra parte, la redacción del apartado 1 de este artículo habrá de ser mejorada, en cuanto que induce a confusión con respecto a la finalidad del Registro, ya que es la inscripción en el mismo la que posibilita el recibir información, pues permite conocer a quiénes desean tomar parte activa en los instrumentos de participación ciudadana (último párrafo).



En cuanto al carácter público del Registro, en el apartado 2 se recoge la posibilidad de ser consultado siempre que se acredite un interés legítimo y sin que pueda extenderse la consulta a datos que afecten a la intimidad de las personas. A este respecto, con carácter general, en atención a la doctrina constitucional, el derecho de acceso a archivos y registros administrativos se encuentra acotado por los límites que constituyen la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas (artículo 105.b) de la Constitución). La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, regula en el artículo 37 el derecho de acceso a Archivos y Registros, distinguiendo entre aquellos documentos "que contengan datos referentes a la intimidad de las personas" frente a aquellos "de carácter nominativo que sin incluir otros datos pertenecientes a la intimidad de las personas figuren en los procedimientos de aplicación del derecho. Así, para los primeros la Ley reserva la titularidad del derecho de acceso a los sujetos afectados; en cambio en el segundo supuesto trata de ampliarse la legitimación para solicitar el acceso, además de a los afectados, a aquellos "terceros que acrediten un interés legítimo y directo", salvo que tengan carácter sancionador o disciplinario.

A este respecto la jurisprudencia del TC que se ha ocupado de estos dos conceptos, siempre ha destacado que se trata de dos criterios distintos, siendo el del "interés legítimo" más amplio que el del "interés directo". Así resulta de lo declarado en las Sentencias del TC de 11 de octubre de 1982 y 11 de julio de 1983: "La idea de interés directo, particular, como requisito de legitimación, queda englobado en el concepto más amplio de interés legítimo y personal, que puede o no ser directo". Por ello, partiendo del respeto al límite señalado constitucionalmente de la intimidad de las personas, además de exigir un interés legítimo en general, en un sentido amplio, debe exigirse que también sea directo para los terceros, distintos de los sujetos afectados, cuando se trate de datos de carácter nominativo, que sin incluir otros datos correspondientes a la intimidad de las personas, figuren en los correspondientes expedientes, con la salvedad de los de carácter sancionador o disciplinario.



La inscripción en el Registro se establece en el apartado 3 de este artículo "como requisito indispensable para acceder a subvenciones o para establecer convenios con las Administraciones Públicas en el ámbito de la participación ciudadana", sin embargo dado el carácter voluntario de la inscripción y la finalidad del registro relativa a recibir información, entendemos que no puede considerarse como requisito indispensable para acceder a subvenciones o para formalizar convenios con la Administración, para evitar cualquier discriminación en el fomento de la participación ciudadana que pueda afectar a otras colectividades u organizaciones o personas que no se encuentren inscritas.

Artículo 23.-

Se establece la posibilidad de crear la Red de Entidades Ciudadanas (apartado 2), sin que se determine de forma clara su naturaleza jurídica o en qué ha de consistir dicha Red.

Artículo 24.-

Con respecto al apartado 2 deberá aclararse el "carácter no vinculante" que se da al desarrollo de las acciones destinadas a encauzar la participación ciudadana a través de los distintos instrumentos regulados en el Título IV (proceso participativo, foros de consulta, paneles de ciudadanos y jurados ciudadanos) y aquellos otros que se establezcan reglamentariamente. En este sentido, no resulta claro si tal carácter no vinculante viene referido a la utilización o no de todos o algunos de dichos instrumentos participativos, o al uso de los mismos en todas las actuaciones, iniciativas o anteproyectos de las Administraciones Públicas.

Por otra parte resulta indeterminada la remisión en el apartado 3 a las "organizaciones institucionales existentes" como medio para llevar a cabo las acciones destinadas a fomentar la participación ciudadana.

Artículo 25.-

En cuanto a la regulación contenida en este artículo, no se determina en qué ha de consistir el proceso participativo que se establece como



instrumento de participación ciudadana al que habrá de someterse, en fase de elaboración, todo anteproyecto normativo o programa que defina políticas sectoriales. Por otra parte, se establece la exigencia de plasmar en un Informe de Participación Ciudadana el resultado del proceso participativo. Sin perjuicio de la regulación concreta de este instrumento participativo se considera excesiva su exigencia en todos los supuestos de anteproyectos o programas, en los que la utilización de otros medios participativos (información pública, audiencia) pudieran dejar salvaguardados los derechos de participación de los ciudadanos, con lo que la utilización concreta de este instrumento no vendría sino a duplicar un trámite con el consecuente retraso en la correspondiente tramitación. Por ello se considera que la regulación legal ha de dejar abierta la posibilidad de utilizar este u otros instrumentos atendiendo a la naturaleza o especiales características (materias, incidencia en los ciudadanos, sectores afectados...) de los anteproyectos o programas que se pretenden llevar a cabo

Por lo que se refiere a la aplicación de lo dispuesto en este artículo a las disposiciones normativas de los Cabildos Insulares y de los Ayuntamientos, debe matizarse dicha regulación, atendiendo a las competencias autoorganizatorias propias de la Administración Local, sin perjuicio de que se regulen los instrumentos participativos, será dicha Administración, dentro de lo establecido, en su caso, por la normativa básica estatal, la que determine la aplicación de unos y otros en su respectivo ámbito competencial.

Artículo 26.-

El contenido de este artículo no supone en sentido estricto la regulación de un concreto instrumento de participación, sino de una medida de fomento, por lo que resulta asistemático, debiendo incluirse dicha regulación en el Título V de la presente Ley.

Artículo 27.-

En este artículo se regulan las consultas populares sobre cuestiones de interés general en el ámbito de competencias de la CAC, estableciendo la autorización de su convocatoria al Estado cuando dichas consultas se refieran al



ámbito material del artículo 92.2 de CE. A este respecto, resulta necesario distinguir las consultas populares, objeto de regulación en el presente artículo, de las consultas que podemos calificar como referéndum, y cuya convocatoria requiere de autorización reservada al Estado en virtud del artículo 149.1.32ª CE. Sobre la base de una reiterada jurisprudencia, señala el Tribunal Constitucional que el referéndum es una especie del género consulta popular, con la que no «se recaba la opinión de cualquier colectivo sobre cualesquiera asuntos de interés público a través de cualesquiera procedimientos, sino aquella consulta cuyo objeto se refiere estrictamente al parecer del cuerpo electoral (expresivo de la voluntad del pueblo: STC 12/2008, de 29 de enero [RTC 2008, 12] , FJ 10) conformado y exteriorizado a través de un procedimiento electoral, esto es, basado en el censo, gestionado por la Administración electoral y asegurado con garantías jurisdiccionales específicas, siempre en relación con los asuntos públicos cuya gestión, directa o indirecta, mediante el ejercicio del poder político por parte de los ciudadanos constituye el objeto del derecho fundamental reconocido por la Constitución en el art. 23 (así, STC 119/1995, de 17 de julio [RTC 1995, 119])». Aquí el Tribunal Constitucional reitera una interesante matización, al indicar que para calificar una consulta como referéndum o, «más precisamente, para determinar si una consulta popular se verifica "por vía de referéndum" (art. 149.1.32 CE [RCL 1978, 2836]) y su convocatoria requiere entonces de una autorización reservada al Estado». El Tribunal Constitucional concluye que ha de atenderse a la identidad del sujeto consultado, de manera que siempre que éste sea el cuerpo electoral, cuya vía de manifestación propia es la de los distintos procedimientos electorales, con sus correspondientes garantías, estaremos ante una consulta referendaria.

Con respecto al apartado 3, relativo a las consultas populares a realizar por los Presidentes de los Cabildos y los Alcaldes, previa comunicación al Gobierno de Canarias, no hay que olvidar la previsión del artículo 71 de la Ley de Bases de Régimen Local, que exige autorización del Gobierno de la Nación



Artículo 28.-

En el apartado 1 ha de indicarse que los foros de consulta están compuestos por grupos de ciudadanos..., en lugar de señalar que los citados foros "son miembros de la ciudadanía...".

Artículo 30.-

Lo mismo que se señala en el artículo anterior ha de indicarse respecto a los Jurados Ciudadanos.

A su vez, se establece en el apartado 1 que su designación se efectuará mediante sorteo, y en el apartado 2 se indica que reglamentariamente se determinará el procedimiento de selección. Dicha divergencia habrá de ser corregida.

Artículo 31.-

En cuanto a la creación de órganos de participación ciudadana, en lo que al ámbito local se refiere habrá de respetarse los establecidos en la normativa básica de régimen local.

Artículo 32.-

No se alcanza a comprender la remisión al procedimiento legal y reglamentario que se establezca, previsto en el apartado 1 de este artículo.

Artículo 33.-

El apartado 1 ha de referirse a las disponibilidades presupuestarias de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias.

En cuanto al apartado 4, ha de mejorar su redacción en el sentido de que los Cabildos y los Ayuntamientos fomentarán, en sus respectivos ámbitos, el desarrollo de actividades por parte de las entidades ciudadanas que favorezcan la participación ciudadana.

Es cuanto se informa, no obstante, V.I. acordará.

Santa Cruz de Tenerife, a 20 de marzo de 2009.

LA LETRADA



Ana M. Hernández Alonso

ILMA. SRA. SECRETARIA GENERAL TÉCNICA.