

DICTAMEN 3/2009

Del Consejo Económico y Social de Canarias
sobre el avance de

Anteproyecto de Ley Canaria de Fomento a la Participación Ciudadana

Dictamen preceptivo del CES, solicitado por el
Gobierno de Canarias con fecha 30 de marzo de
2009 por el procedimiento de urgencia

Aprobado por el Pleno del Consejo en sesión de
trabajo de fecha 27 de abril de 2009

DICTAMEN 3/2009

DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE CANARIAS

sobre el avance de

ANTEPROYECTO DE LEY CANARIA DE FOMENTO A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Preceptivo, solicitado por el Gobierno de Canarias por el trámite de urgencia

Sumario

I. ANTECEDENTES	5
II. CONTENIDO DEL AVANCE DE “ANTEPROYECTO DE LEY CANARIA DE FOMENTO A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA”	7
1. Estructura y finalidad del texto sobre el que se dictamina.....	7
2. Contenido.....	7
2.1. Exposición de Motivos.....	7
2.2. Texto articulado.....	8
2.3. Otras disposiciones.....	8
3. Índice del borrador de Anteproyecto de Ley que se dictamina.....	9
III. OBSERVACIONES AL AVANCE DE “ANTEPROYECTO DE LEY CANARIA DE FOMENTO A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA”	10
1. Observaciones de carácter previo	10
1.1. Aspectos formales de la solicitud de dictamen preceptivo previo:.....	10
1.1.1. Acerca de la petición de dictamen por el trámite de urgencia y su motivación.....	10
1.1.2. A propósito de la documentación acompañada a la solicitud de dictamen.....	11
2. Observaciones de carácter general	14
2.1. Valoración global del avance de Anteproyecto de Ley. Otras consideraciones sobre la técnica normativa escogida.....	14
2.2. Participación ciudadana y participación institucional de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas y de otras representaciones de intereses acreditados en el CES.....	15
3. Observaciones de carácter particular	17
3.1. Respecto del Título I. Disposiciones Generales.....	17
3.2. Sobre el Título II. De los Deberes de los Administraciones Públicas Canarias y de los Derechos para la Participación Ciudadana.....	18
3.3. Sobre el Título III. De las Entidades Ciudadanas.....	19
3.4. Sobre el Título IV. De los instrumentos de participación ciudadana.....	19
IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	20

DICTAMEN 3/2009 del CES:

Anteproyecto de Ley Canaria de Fomento a la Participación Ciudadana

Dictamen preceptivo, solicitado por el Gobierno con fecha 30 de marzo de 2009 por el trámite de urgencia, sobre el avance de "Anteproyecto de Ley Canaria de Fomento a la Participación Ciudadana".

Aprobado por el Pleno del Consejo en sesión de trabajo de fecha 27 de abril de 2009

Para más información:

Gabinete Técnico de Estudios y Documentación
Secretaría General

Ramón Aymerich de Vega (Estudios): Extensión 72
Juan Peña García (Documentación): Extensión 47
Francisco Cruz Delgado (Apoyo Documental): Extensión 73
Mari Carmen Reyes Marrero (Publicaciones): Extensión 43
Jaime de Querol Orozco (Apoyo Informático): Extensión 44

Plaza de la Feria, nº 1. Edificio Marina - Entreplanta
35003 LAS PALMAS DE GRAN CANARIA

Tlf: 928 384963 y 928 384932
Fax: 928 384897

E-mail: gabinete.ces@gobiernodecanarias.org
Web: www.cescanarias.org

Dictamen 3/2009 del CES

preceptivo, solicitado por el Gobierno, sobre el avance de
**"Anteproyecto de Ley Canaria de Fomento a la
Participación Ciudadana"**

De conformidad con las competencias atribuidas al Consejo por la **Ley 1/1992, de 27 de abril**, previa tramitación de la *Comisión Permanente de Trabajo de Desarrollo Regional y Planificación Económica*, y de conformidad con el procedimiento establecido en el *Reglamento de Organización y Funcionamiento*, **Decreto 312/1993, de 10 de diciembre**, el *Pleno del Consejo Económico y Social aprueba por unanimidad, en sesión del día 27 de abril de 2009*, con los requisitos que establece el **artículo 10.1.c) de la precitada Ley 1/1992, de 27 de abril**, el siguiente,

DICTAMEN

I. ANTECEDENTES.

1. El *día 30 de marzo de 2009*, tiene entrada en el Consejo la **solicitud de dictamen, preceptivo previo** del Excmo. Sr. Presidente del Gobierno, de conformidad con lo dispuesto en el **artículo 5.1, de la Ley 1/1992, de 27 de Abril, de creación del CES**, por el **procedimiento de urgencia**, sobre el avance de **"Anteproyecto de Ley Canaria de Fomento a la Participación Ciudadana"**, en cumplimiento de lo establecido en el **artículo 4.2 a) y 5 de la Ley citada**.

Conforme a lo dispuesto en el **artículo 5.3, de la Ley 1/1992, de 27 de abril**, el dictamen habrá de ser emitido en el **plazo de quince días**, contado desde la recepción de la petición de Dictamen.

2. En relación a lo dispuesto en el **artículo 5.2** de la misma **Ley 1/1992, citada**, con la solicitud de dictamen **se acompaña** la siguiente **documentación**:
 - *Certificación del Acuerdo del Consejo de Gobierno de fecha 17 de marzo de 2009, por el que se solicita dictamen urgente del CES.*
 - *Borrador del Anteproyecto de Ley Canaria de Fomento a la Participación Ciudadana.*
 - *Acuerdo de Gobierno de 23 de diciembre de 2008, relativo al Informe sobre la oportunidad, objetivos y principios generales del Anteproyecto de Ley.*
 - *Memoria Económico-Financiera de la Dirección General de Relaciones Institucionales y Participación Ciudadana.*
 - *Informe de la Oficina Presupuestaria de la Consejería de Presidencia, Justicia y Seguridad.*
 - *Memoria del proceso participativo realizado para la presentación del Plan Canario de Participación Ciudadana y la redacción del Anteproyecto de Ley*
 - *Informe de la Comisión de Secretarios Generales Técnicos, celebrada el 13 de marzo de 2009 de toma en consideración y elevación al Gobierno.*

3. Conforme a las previsiones que se establecen en el **artículo 28.4 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Económico y Social**, se acuerda remitir la solicitud del dictamen previo y sus antecedentes a la **Comisión Permanente de Trabajo de Desarrollo Regional y Planificación Económica**, para la preparación del **Proyecto de Dictamen** y su posterior valoración y emisión del **Dictamen**, en su caso, por el **Pleno del Consejo**.
4. La Comisión de Trabajo competente, convocada inicialmente para el día 6 de abril de 2009, no pudo celebrar la sesión de trabajo por falta de quórum exigible para su formal constitución. Finalmente, se celebraron sesiones de trabajo los *días 15 y 24 de abril de 2009*. En la última de las sesiones de trabajo, la del *día 24 de abril*, la *Comisión Permanente*, dándose las exigencias legales y reglamentarias, **aprueba por unanimidad el Proyecto de Dictamen**.
5. Incluido para su valoración por el Pleno del Consejo en el Orden del Día de una primera sesión de trabajo convocada para el día *20 de abril de 2009*, el proyecto de dictamen queda sobre la mesa por no darse los requisitos legales en cuanto al quórum exigible para su toma en consideración. Finalmente fue aprobado, y emitido como **Dictamen 3/2009**, por el Pleno en la sesión de trabajo celebrada el *día 27 de abril de 2009*.

II. CONTENIDO DEL AVANCE DE “ANTEPROYECTO DE LEY CANARIA DE FOMENTO A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA”.

1. Estructura y finalidad del texto sobre el que se dictamina.

El avance de Anteproyecto de texto normativo que se dictamina incluye, además de una Exposición de Motivos, 35 artículos, agrupados en cinco Títulos, complementados con cinco disposiciones adicionales, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales.

2. Contenido.

El avance de *Anteproyecto de Ley Canaria de Fomento a la Participación Ciudadana*, según recoge la Memoria justificativa que se adjunta con la solicitud, y el propio texto que se dictamina, tiene como objetivos los siguientes:

- Asegurar el derecho de participación ciudadana, estableciendo cauces de participación, garantizándolos y dándole una estabilidad así como una ampliación a toda la ciudadanía y en todos los sectores.
- Fomentar dicha participación en una sociedad plural para la defensa de los valores democráticos, los derechos fundamentales y la consecución de una democracia participativa.
- Profundizar en el acercamiento de las instituciones públicas canarias a la ciudadanía, a fin de involucrarla en la gestión pública que realizan, y crear nuevas formas de organización de la ciudadanía y de las diferentes estructuras gubernamentales.
- Garantizar a la ciudadanía la información de los procedimientos que promuevan, desarrollen o tramiten las Administraciones públicas par conseguir la mayor transparencia en la gestión pública.
- Establecer mecanismos de evaluación de las políticas públicas y de investigación del estado de la opinión pública, mediante la participación de la ciudadanía en la elaboración, prestación y evaluación de las políticas públicas.
- Fomentar la vida asociativa en Canarias y garantizar la convivencia en la libre concurrencia de iniciativas ciudadanas sobre los asuntos públicos.

Se describe a continuación, de una manera más detallada, el contenido del avance de Anteproyecto de Ley que se dictamina, distinguiendo entre la exposición de motivos, el texto articulado y otras disposiciones.

2.1. Exposición de Motivos.

En la breve Exposición de Motivos del avance de Anteproyecto de Ley que se dictamina, se establece que con esta Ley, que cumple con los mandatos del Estatuto de Autonomía, especialmente con sus artículos 4 y 5, se pretende situar a Canarias a la vanguardia de las políticas de fomento de la participación ciudadana, inspirándose el texto en los principios de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea proclamada por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión el 7 de diciembre de 2000, y tomando como referencia las recomendaciones de las Comunicaciones de la Comisión Europea sobre una nueva cultura de consulta y diálogo, de 5 de junio y 11 de diciembre de 2002.

2.2. Texto articulado.

Comienza el texto articulado del avance de Anteproyecto de Ley Canaria de Fomento a la Participación Ciudadana, con un **Título I** denominado "*Disposiciones Generales*", estructurado en seis artículos, que se ocupan de recoger el objeto, finalidad y ámbito de aplicación del Anteproyecto de Ley. Asimismo, se regula los sujetos de la Ley, esto es, los titulares de los derechos de participación ciudadana, los objetivos de la Ley, y la aplicación de la misma.

El **Título II** se ocupa de regular los *deberes de los poderes públicos canarios y los derechos para la participación ciudadana*. Se divide en dos capítulos, estando el Capítulo I dedicado a establecer los Deberes de los poderes públicos canarios; que deberán adecuar sus estructuras administrativas para que el derecho de participación ciudadana sea ejercido de forma real y efectiva. En el Capítulo II se regulan los Derechos para la participación ciudadana, mencionándose el derecho a la información y los medios para poder ser ejercido, el derecho a una buena administración, el derecho de audiencia ciudadana, el derecho de acceso a archivos y registros, el derecho de petición, el derecho de propuesta y de iniciativa ciudadana, el derecho a recabar la colaboración de las Administraciones Públicas en la realización de actividades ciudadanas, el derecho a participar en la elaboración de anteproyectos legislativos y programas sectoriales, el derecho a la iniciativa normativa y legislativa.

El **Título III** se dedica a las *Entidades Ciudadanas*, estableciendo su régimen jurídico, qué requisitos han de cumplir para ser consideradas como tales, sus derechos, el Registro de Participación Ciudadana y la Red de entidades ciudadanas.

El **Título IV** regula los *Instrumentos de Participación Ciudadana*, configurándolos como cauces para la intervención en las políticas públicas de la administración autonómica, insular y municipal. Entre dichos instrumentos destacan las campañas informativas y formativas, las consultas populares, los Foros de consulta, los Paneles ciudadanos y los Jurados ciudadanos; contemplándose la posibilidad de crear otros órganos o Consejos de participación ciudadana, de ámbito general o sectorial.

En el **Título V**, y último, se recogen las medidas de fomento de la participación ciudadana, tales como el fomento del asociacionismo, subvenciones y ayudas públicas, programas de formación para la participación ciudadana y las medidas de sensibilización y formación para el personal al servicio de la Administración Pública canaria.

2.3. Otras disposiciones.

El avance de Anteproyecto de Ley se cierra con cinco Disposiciones Adicionales, que regulan el título competencial habilitante; la aplicación del Anteproyecto de Ley a los Cabildos Insulares y a los Ayuntamientos; la consideración de las Entidades Canarias en el Exterior como Entidades Ciudadanas, siéndoles de aplicación lo dispuesto en el Anteproyecto de Ley que se dictamina; la coordinación de los instrumentos de participación ciudadana, los Consejos y Comisiones existentes en la Comunidad Autónoma y demás Administraciones Públicas Canarias.

El Anteproyecto se completa con una Disposición Transitoria, relativa al derecho a recibir información individualizada, y una Disposición Derogatoria, y concluye con tres Disposiciones Finales, de referentes a la adecuación de diferentes leyes autonómicas, al desarrollo reglamentario y a su entrada en vigor.

3. Índice del borrador de Anteproyecto de Ley que se dictamina.

EXPOSICION DE MOTIVOS**TITULO I: Disposiciones Generales**

Objeto de la Ley

Finalidad de la Ley.

Ámbito de aplicación.

Sujetos de la Ley

Objetivos de la Ley

Aplicación de la Ley.

TITULO II: De los Deberes de los Administraciones Públicas Canarias y de los Derechos para la Participación Ciudadana .**Capítulo I.- De los Deberes de las Administraciones Públicas Canarias**

Disposición general.

Capítulo II.- De los Derechos para la Participación Ciudadana

Disposición general.

Información para la participación ciudadana.

Medios de información para la participación ciudadana.

Protección de datos de carácter personal

Derecho de Audiencia Ciudadana.

Derecho de acceso a archivos y registros.

Derecho de petición.

Derecho de propuesta y de iniciativa ciudadana.

Derecho a recabar la colaboración de las Administraciones Públicas en la realización de actividades ciudadanas.

Derecho a participar en la elaboración de anteproyectos legislativos y programas sectoriales.

Derecho a la iniciativa normativa.

Derecho a la iniciativa legislativa.

TITULO III: De las Entidades Ciudadanas.

Régimen jurídico

Derechos de las entidades ciudadanas

El Registro de participación de la ciudadanía

Red de entidades ciudadanas

TITULO IV: De los instrumentos de participación ciudadana.

Instrumentos de participación ciudadana.

Proceso participativo.

Campañas informativas y formativas.

Consultas populares.

Foros de Consulta.

Paneles ciudadanos.

Jurados ciudadanos.

Órganos de participación ciudadana.

TITULO V: Medidas de fomento de la participación ciudadana .

Fomento del asociacionismo.

Subvenciones y ayudas públicas.

Programas de formación para la participación ciudadana.

Medidas de sensibilización y formación para el personal al servicio de las Administraciones Públicas canarias.

Cinco **Disposiciones Adicionales**

Una **Disposición Transitoria**

Disposición Derogatoria Unica

Tres **Disposiciones Finales**

III. OBSERVACIONES AL AVANCE DE “ANTEPROYECTO DE LEY CANARIA DE FOMENTO A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA”.

1. Observaciones de carácter previo.

1.1. Aspectos formales de la solicitud de dictamen preceptivo previo:

1.1.1. Acerca de la petición de dictamen por el trámite de urgencia y su motivación

La sustitución del procedimiento normal, que incluye el **plazo de 30 días** para dictaminar, por otro excepcional cuya característica más relevante es, según aprecie el peticionario de la consulta, justamente la **reducción del término a 15 días**, como es el presente caso, **exige su motivación**.

Entre los antecedentes que se incluyen con la petición al CES de su dictamen preceptivo previo, se encuentra **certificación del acuerdo del Consejo de Gobierno**, en la que se hace constar que dicho órgano colegiado, examinado el expediente administrativo sobre el *Anteproyecto de Ley Canaria de Fomento a la Participación Ciudadana*, ha acordado solicitar el *Dictamen del Consejo Económico y Social con carácter de urgencia*. En dicha *certificación*, como justificación de la utilización del procedimiento de urgencia, se argumenta lo siguiente:

“En este expediente, la urgencia se justifica en la sencillez del texto normativo en el que se recogen, fundamentalmente, principios informadores del ordenamiento jurídico. De otra parte, y una vez finalizado recientemente el laborioso trámite de información pública, se estima necesario, ante la esperada repercusión que dicho texto tendrá entre la ciudadanía, acelerar el procedimiento de aprobación del Proyecto de Ley para su remisión al Parlamento de Canarias en el período actual de sesiones. Los ciudadanos, ante la situación económica y social que actualmente viven, reclaman su participación en la elaboración y evaluación de las políticas públicas y el Gobierno de Canarias, aprobando el Proyecto de Ley Canaria de Fomento a la Participación Ciudadana, cumple con su obligación de responder con celeridad a este cambio de mentalidad y de facilitar efectivamente la participación de la ciudadanía en la vida pública canaria”.

En opinión del Consejo, le corresponden al Gobierno de Canarias velar porque se hagan compatibles procedimientos a los que legítimamente, acude como peticionario de la consulta, como es el de urgencia, con una presencia del Consejo en el proceso de configuración de las políticas económicas y sociales, de tal forma que se haga efectiva la **participación de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, y del resto de representaciones de intereses con presencia en el Consejo Económico y Social**.

En este sentido, considera el Consejo que no parece que esté plenamente justificada la solicitud de dictamen por el **trámite de urgencia**, dado que no consta que respecto a las diferentes fases que componen la tramitación del expediente relativo al *Anteproyecto de Ley Canaria de Fomento a la Participación Ciudadana*, se haya utilizado dicho procedimiento de urgencia.

Asimismo, considera el Consejo que la solicitud de dictamen por el **trámite de urgencia, plenamente justificada**, exigiría, entre otras medidas, de la remisión de la totalidad de la documentación que debe acompañar a todo Anteproyecto de Ley.

El Consejo quiere inicialmente **expresar el inconveniente que significa** para el desarrollo de los cometidos que se le atribuyen desde el Parlamento de Canarias, **elaborar el dictamen solicitado por el procedimiento de urgencia, máxime cuando ésta no está plenamente justificada**. Las repercusiones del *Anteproyecto de Ley Canaria de Fomento a la Participación Ciudadana* en el ámbito de los intereses económicos y sociales representados en el Consejo y la conveniencia de proceder, en consecuencia a un **examen más detallado de los aspectos materiales y de oportunidad** en relación a dicha iniciativa legislativa, aconsejan disponer de margen temporal suficiente, de tal forma que se haga posible **situar la preceptiva participación del CES en el proceso de definición normativa** de las políticas públicas con contenido económico, social o laboral **con criterios de eficiencia**.

1.1.2. A propósito de la documentación acompañada a la solicitud de dictamen.

Con la solicitud inicial de *Dictamen preceptivo*, tal y como hemos señalado en el apartado que hace referencia a los antecedentes, se acompañó, además del texto del avance de *Anteproyecto de Ley Canaria de Fomento a la Participación Ciudadana*, la **preceptiva Certificación del Acuerdo de Gobierno, por el que se solicita Dictamen urgente del Consejo Económico y Social** sobre el Anteproyecto de Ley que se dictamina, conforme a lo establecido en el *artículo 4.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Económico y Social de Canarias*, aprobado por el *Decreto 312/1993, de 10 de diciembre*.

También se acompaña **Acuerdo de Gobierno de 23 de diciembre de 2008, relativo al Informe sobre la oportunidad, objetivos y principios generales del Anteproyecto de Ley Canaria de Fomento a la Participación Ciudadana**, por el que se acuerda continuar con la tramitación del Anteproyecto de Ley sometido a Dictamen, y que incorpora como anexo **Memoria justificativa** del avance de Anteproyecto de Ley, en cumplimiento de lo previsto en el *Decreto 600/1999, de 19 de noviembre, del Presidente, por el que se establecen las normas internas para la tramitación de las iniciativas legislativas del Gobierno*, y de conformidad con el *Acuerdo* adoptado por éste el *28 de enero de 1993, por el que se dictan instrucciones para la tramitación de los anteproyectos de Ley*.

Se acompaña igualmente, **Memoria económico-financiera** del Anteproyecto de Ley Canaria de Fomento a la Participación Ciudadana, suscrita por el *Director General de Relaciones Institucionales y Participación Ciudadana*, de acuerdo con el *artículo 22.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno*, dicha *memoria económico-financiera* contiene los requisitos exigidos en virtud de la *Instrucción de 23 de mayo de 2002*, dictada por la *Dirección General de Planificación y Presupuesto de la Consejería de Economía y Hacienda*.

Consta en el expediente el **Informe de la Oficina Presupuestaria** de la *Consejería de Presidencia, Justicia y Seguridad*, exigible en virtud del *artículo 2.2 f) del Decreto 153/1985, de 17 de mayo, por el que se crean las Oficinas Presupuestarias de las*

Consejerías del Gobierno de Canarias (según redacción dada por la Disposición Adicional Segunda del Decreto 234/1988, de 18 de diciembre).

Se aporta asimismo, **Memoria del proceso participativo realizado para la presentación del Plan Canario de Participación Ciudadana y la redacción del Anteproyecto de Ley Canaria de Fomento a la Participación Ciudadana**. En relación a esta Memoria nos llama particularmente la atención su referencia a un hipotético *Plan Canario de Participación Ciudadana*, desconocido por el Consejo. El Consejo, en relación a ello, quiere expresar sus dudas, ya que si, en efecto, se parte inicialmente de una planificación previa en materia de participación ciudadana, hubiera sido exigible el pronunciamiento del Consejo en relación al mismo, a través del oportuno dictamen preceptivo previo, en virtud de lo señalado en el *artículo 4.2 a) de la Ley 1/1992, de 27 de abril, de creación del CES*.

Finalmente, se acompaña el **Informe de la Comisión de Secretarios Generales Técnicos** de fecha *13 de marzo de 2009*, de toma en consideración y elevación al Gobierno del *Anteproyecto de Ley Canaria de Fomento a la Participación Ciudadana*. En el título de dicho Informe se advierte errata, dado que se hace mención al *Consejo Consultivo de Canarias*, y no al *Consejo Económico y Social*.

El Consejo advierte que **no consta** entre la documentación anticipada el **Informe sobre el impacto por razón de género**, exigible en virtud de lo dispuesto en el *artículo 22.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno*, ni el **Informe de la Dirección General de Planificación y Presupuesto**, de conformidad con el *artículo 26.4. a) del Decreto 12/2004, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de la Consejería de Economía y Hacienda*.

Tampoco consta, entre la documentación aportada, que con carácter previo a la petición de Dictamen del CES, se haya efectuado el **trámite de audiencia** respecto al contenido del *Anteproyecto de Ley Canaria de Fomento a la Participación Ciudadana*, trámite exigible de acuerdo con lo previsto en el *artículo 105.a) de la Constitución Española* y en la *Ley 50/1997, de 27 de noviembre*.

Tampoco se acompaña el **Informe de la Dirección General del Servicio Jurídico**, exigible de conformidad con lo dispuesto en el *artículo 20.f) de su Reglamento de Organización y Funcionamiento*, aprobado mediante el *Decreto 19/1992, de 7 de febrero*, ni el **Informe de la Secretaría General Técnica** de la Consejería competente en la elaboración del Anteproyecto de Ley, de acuerdo con el *artículo 22.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno*.

En opinión del Consejo, la omisión de determinados informes de carácter preceptivo, como el *informe de la Dirección General del Servicio Jurídico* y el *de la Dirección General de Planificación y Presupuesto* representa una dificultad, en la medida en que no hace posible conocer su adecuación al ordenamiento jurídico o la incidencia sobre el gasto público de las decisiones a adoptar.

Desde el punto de vista de las funciones asignadas al Consejo, hubiera sido deseables disponer de la información de referencia. Las carencias señaladas en este terreno, sitúan a la iniciativa sobre la que se dictamina, tanto desde la perspectiva de su adecuación legal como de sus implicaciones económicas, en una cierta indeterminación que resta virtualidad al conjunto de objetivos perseguidos con el avance de Anteproyecto de Ley.

Finalmente, y este es otro aspecto en el que se ha venido insistiendo desde el Consejo, una vez más reiteramos la conveniencia de que, en principio, cualquier iniciativa legislativa, encaminada a dotar de un nuevo marco normativo a cualquier esfera de actividad en la Comunidad Autónoma, incluyera entre sus antecedentes un informe o memoria en torno a los previsibles efectos de la misma sobre el funcionamiento de la libre competencia en los mercados, la libertad de empresa y el bienestar de los consumidores.

DICTAMEN 3/2009

2. Observaciones de carácter general.

2.1. Valoración global del avance de Anteproyecto de Ley. Otras consideraciones sobre la técnica normativa escogida

2.1.1. El Consejo, ya desde estas *observaciones de carácter general*, adelanta una valoración positiva, al menos desde el punto de vista del reconocimiento que hay que atribuirle a la *participación ciudadana*. Sin perjuicio del conjunto de *observaciones* que también se incluyen en el presente dictamen, en particular en lo que concierne a la imprescindible delimitación de la participación institucional de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, así como del resto de las representaciones acreditadas en el CES, y en la definición de las políticas públicas, de otros cauces representativos de participación ciudadana.

2.1.2. Desde el punto de vista de la técnica normativa, y sin que sea el Consejo Económico y Social la instancia llamada a pronunciarse al respecto (aspecto este reiterado insistentemente por el Consejo), queremos sin embargo resaltar que el avance de Anteproyecto de Ley utiliza en exceso la remisión a posteriores desarrollos reglamentarios, lo que por un lado, sitúa en el terreno de la indeterminación la capacidad del texto para concretar muchos de los objetivos que fundamentan a la iniciativa, con la consiguiente inseguridad jurídica, y por otro lado, no logramos entender la urgencia invocada para dotar a la Comunidad Autónoma de este marco legal, tan necesitado de ulteriores desarrollos reglamentarios. Así, las demandas a las que se intentaría responder quedan retrasadas.

Además, el Consejo Económico y Social advierte que la posterior remisión a un desarrollo reglamentario tiene otra consecuencia, y es la de imposibilitar se concrete, en el momento de la tramitación de este Anteproyecto de Ley, la cuantificación o repercusión económica del mismo en el momento de su entrada en vigor, situando la iniciativa legislativa objeto de Dictamen en situación de indeterminación en cuanto a los recursos financieros específicos y su expresión en los presupuestos de la Comunidad Autónoma.

También desde esta perspectiva de la técnica normativa escogida, el Consejo advierte de la utilización, en exceso, de permanentes reenvíos al reconocimiento de derechos, y la transcripción literal en ocasiones de preceptos contenidos en la *Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, vulnerando así la insistente doctrina de nuestro Tribunal Constitucional acerca de la debilidad de esta técnica de transcribir normas y preceptos de leyes básicas del Estado.

Por ello, y como conclusión, en relación con la adecuación a la técnica normativa, el Consejo expresa nuevamente la necesidad de que se hubiese aportado el preceptivo *Informe de la Dirección General del Servicio Jurídico*, al objeto de constatar la valoración del Anteproyecto de Ley desde el punto de vista jurídico y de la técnica legislativa, de tal forma que pudiera centrarse el Consejo en el análisis de esta iniciativa desde el punto de vista de su oportunidad y en relación, en particular, a los intereses representados en el mismo.

2.2. Participación ciudadana y participación institucional de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas y de otras representaciones de intereses acreditados en el CES.

2.2.1. Para impulsar una amplia dinámica democrática en la Unión Europea, la Comisión inicia, ya en el año 2000, una profunda reforma del sistema de *gobernanza*¹, para lo que propone cuatro grandes objetivos centrales: *definir políticas y legislaciones más eficaces; comprometerse en el debate sobre la gobernanza mundial; centrar las políticas y las instituciones en objetivos claros;* y finalmente, y de particular interés para los objetivos del presente dictamen, *implicar, a través de la participación, a los ciudadanos de forma más sistemática en los procesos para la elaboración, ejecución y evaluación de las políticas públicas.*

La gobernanza alude, así, a la capacidad de los poderes públicos para servir a los ciudadanos. Afectando a las normas, procesos y conductas a través de los que se articulan intereses, se gestionan recursos y se ejerce el poder. En este contexto adquiere particular relevancia la manera en que se desempeñan las funciones públicas, se gestionan los recursos públicos y se ejercen las facultades normativas públicas.

En opinión del Consejo, de todo esto se desprende la conveniencia de impulsar el valor de la participación ciudadana ante las instancias gubernamentales, los agentes políticos, los organismos públicos independientes y ante la propia sociedad civil, que deberá disponer de sus propias herramientas y capacidades para su desarrollo.

2.2.2. Entre los principios generales de su Título Preliminar, nuestra Constitución impone a los poderes públicos el deber de *"facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social"*. Este principio adquiere, en el texto constitucional, un importante despliegue a través de manifestaciones concretas.

Nuestro Estatuto de Autonomía establece, en su artículo 5.1, que los ciudadanos de Canarias son titulares de los derechos y deberes fundamentales establecidos en la Constitución lo que, en consecuencia, determina para los poderes públicos canarios, de acuerdo con el artículo 5.2 de la misma, el deber de promocionar aquellas condiciones (artículo 9.2 de la C.E.) para hacer efectiva esa participación en la vida política, económica, cultural y social.

En nuestro derecho los criterios elegidos para determinar la representatividad de sindicatos y las organizaciones empresariales, a efectos de ostentar representación institucional en defensa de los intereses generales de los trabajadores o de los empresarios ante la administración pública, fueron ya introducidos tempranamente por la *Ley 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores*, en su *Disposición Adicional Sexta*, y, en lo que concierne a los sindicatos, esos criterios se regulan en la actualidad en la *Ley 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical*, artículos 6 y 7.

En consonancia con todo lo anterior, en Canarias hay una dilatada experiencia de consenso y acuerdos sociales, que se han venido reflejando en los sucesivos *Acuerdos de Concertación Social*. Del *IV Acuerdo* surge, precisamente, el compromiso entre

¹ La Gobernanza Europea - Libro Blanco COM(2001) 428 final. Bruselas, 25/07/2001.

organizaciones sindicales y empresariales más representativas de Canarias y el Gobierno para dotar a la Comunidad Autónoma de un marco legal que regule la participación institucional de estas organizaciones más representativas a través de su presencia en los órganos colegiados de la administración pública de la Comunidad Autónoma y sus organismos autónomos, que tengan atribuidas competencias que afecten a los intereses económicos y sociales de trabajadores y empresarios, y en las empresas públicas cuyos objetos sociales estén relacionados con dichas materias.

El CES tuvo oportunidad de pronunciarse en torno a este anteproyecto de ley, admitido a trámite en el Parlamento ya en abril de 2005. Suficiente período de tiempo transcurrido sin que, a la fecha, se haya concretado este marco legal.

2.2.3. En términos generales, y en relación a la configuración de nuestro Consejo, puede afirmarse que no menos significativa es la intervención de otros sectores directamente afectados en el ejercicio de determinadas funciones administrativas, como es el caso de las asociaciones de consumidores, con referencia en el mandato constitucional establecido en el *artículo 51.2*, en cuyo desarrollo surge la *Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios*, que a su vez establece, *artículo 22.1*, que "*las asociaciones de consumidores y usuarios serán oídas, en consulta, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general relativas a materias que afecten directamente a los consumidores y usuarios*". Prescripción que se reitera respecto de las asociaciones empresariales en el *artículo 22.3*, y que adquieren carácter imperativo.

La participación de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, y de las asociaciones de consumidores, en defensa de sus intereses, a través de su presencia en una institución con los perfiles del Consejo Económico y Social, se basa en una particular habilitación del Estado constitucional para hacerles partícipes, a través del ejercicio de la función consultiva, en la actividad de la Comunidad Autónoma en materia económica, social y laboral. Lo que, una vez más, delimita este ámbito de participación de otros cuyos sujetos activos son los ciudadanos como tales.

3. Observaciones de carácter particular.

3.1. Respeto del Título I. Disposiciones Generales.

3.1.1. Sobre lo dispuesto en el **artículo 1**, "*Objeto de la Ley*", del *Anteproyecto de Ley Canaria de Fomento a la Participación Ciudadana*, el Consejo considera conveniente que se suprima de dicho precepto la expresión "*así como la promoción de los agentes sociales*", dado que el objeto principal del Anteproyecto que se dictamina consiste en la regulación de la participación ciudadana en la vida política, económica, cultural y social, y no la participación institucional de los agentes sociales, que cuenta ya con una regulación propia, en la *Ley Orgánica 11/1985, de Libertad Sindical*, y en la *Ley 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores*, en su Disposición Adicional Sexta, según la redacción dada por la *Ley 32/1984, de 2 de agosto*.

3.1.2. Con carácter general y respecto del contenido de los **artículos 2**, "*finalidad de la Ley*", y **4**, "*sujeto de la ley*", de este **Título I** "*disposiciones generales*", y **artículo 8**, "*disposición general*", del **Título II**, "*de los deberes de los Administraciones Públicas Canarias y de los derechos para la Participación Ciudadana*", el Consejo recomienda **se evite la reiteración en ellos de conceptos e ideas**, como la de los sujetos titulares de los derechos a la participación.

3.1.3. Respecto al **artículo 3**, "*Ámbito de aplicación de la Ley*", en opinión del Consejo, con carácter general y con el fin de delimitar el ámbito material y subjetivo propio de la participación institucional, creemos que deben quedar excluidas de este ámbito precisamente las materias propias de la participación institucional, por ser éstos ámbitos exclusivos de la misma. En efecto, materias referidas a *trabajo, empleo, prevención de riesgos laborales, empresas de economía social, trabajadores emigrantes e inmigrantes, formación profesional* y cualquiera otra materia de *política laboral y social*; y por tanto, el ejercicio de las competencias atribuidas a la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias con respecto a éstos, se efectuará con la participación de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas en la Comunidad Autónoma a través de sus órganos colegiados.

Asimismo, se determinan como ámbitos de participación institucional los relativos al *fomento del desarrollo económico, políticas sectoriales, sociales y otras materias con incidencia en el ámbito laboral y empresarial*.

También en relación a este precepto, el Consejo sugiere que se reflexione sobre la aplicación del Anteproyecto de Ley a los Cabildos Insulares y a los Ayuntamientos, ante la posibilidad de que se puedan originar conflictos de competencia.

3.1.4. En cuanto al **artículo 5**, "*Objetivos de la Ley*", y por el mismo motivo señalado en el apartado anterior, y con la necesidad de que quede bien delimitada la participación ciudadana de la participación institucional, el Consejo estima que debe **suprimirse el apartado final del punto segundo** de dicho **artículo 5**, que dispone: "*...todo ello, propiciando la implicación de la ciudadanía en la actuación de las Administraciones para fomentar la concertación social de las políticas públicas*". En este mismo sentido, igualmente el CES considera que el término "*concertación*", utilizado en la *Exposición de Motivos*, debería **suprimirse**.

3.1.5. También en relación al **artículo 5**, en su **párrafo tercero**, donde se señala como objetivo perseguido, "...garantizar a la ciudadanía la información de los procedimientos que promuevan, desarrollen o tramiten las Administraciones Públicas para conseguir la mayor transparencia en la gestión pública", en opinión del Consejo, la forma genérica de establecer el derecho a la información sobre cualquier procedimiento podría ocasionar contradicción con lo dispuesto en el **artículo 35.a)** de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que exige la condición de interesado para acceder a la información.

3.2. Sobre el Título II. De los Deberes de los Administraciones Públicas Canarias y de los Derechos para la Participación Ciudadana.

3.2.1. Por lo que respecta al **artículo 7**, "*Disposición general*", en el **apartado 3**, en el que se incluye a los "*agentes económicos y sociales*", conjuntamente con la ciudadanía, entre aquellos colectivos sobre los que la Administración elaborará planes de participación estratégica; en opinión del Consejo debería suprimirse tal expresión, dado que esta redacción interfiere en las materias objeto de la Concertación Social, cuya dinámica ha sido establecida de común acuerdo entre el Gobierno de Canarias y las Organizaciones Empresariales y Sindicales más representativas.

3.2.2. En cuanto al **artículo 10**, "*Medios de información para la participación ciudadana*", el CES advierte que este precepto reproduce el contenido de los **artículos 6, 7 y 8 del Decreto 44/2007**, por el que se regula el Servicio de información y atención ciudadana en la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias; dejando la redacción del Anteproyecto de Ley para el desarrollo reglamentario determinadas cuestiones ya reguladas por el citado Decreto.

3.2.3. Respecto a los **artículos 9**, "*Información para la participación ciudadana*", **13**, "*Derecho de acceso a archivos y registros*", y **14**, "*Derecho de Petición*", el Consejo quiere resaltar el hecho de que los mismos se encuentran ya regulados en los **artículos 35 a) y g) y 37 de la Ley 30/1992**, y en el **artículo 29 de la Constitución Española**, respectivamente; siendo dichos preceptos reproducción de la regulación original ya mencionada. Asimismo, en relación con el *Derecho de Petición*, desarrollado además por la *Ley Orgánica 4/2001*, el Consejo recomienda establecer cauces para que la Administración permita hacer efectivo el ejercicio de tal derecho, así como cauces de conocimiento del mismo, dado que en el Anteproyecto se reitera la regulación estatal.

Sobre este particular, el Consejo, tal y como opinó en las observaciones de carácter previo del presente Dictamen, quiere mencionar la debilidad de la técnica legislativa utilizada en el presente Anteproyecto, dado que se repiten preceptos de otras normas, algunas de carácter básico. En este sentido, es procedente recordar la reiterada doctrina del Tribunal Constitucional acerca de la confusión que produce que el legislador autonómico transcriba en sus normas, preceptos de leyes de bases.

3.2.4. El **artículo 12**, "*Derecho de audiencia ciudadana*", debe ser redactado, en opinión del Consejo, delimitando el ámbito material de forma que no interfiera en las materias que corresponden a la concertación social.

3.3. Sobre el Título III. De las Entidades Ciudadanas.

3.3.1. En opinión del Consejo, y con el fin de preservar el ámbito de la participación institucional, y diferenciarla de la participación ciudadana, debería darse una nueva redacción al **apartado e) del artículo 21**, "*Derechos de las Entidades Ciudadanas*", por medio del cual, se otorga a las mismas el derecho a participar con la Administración Pública Canaria en la elaboración de los Planes y Programas de actuación sectorial, en el sentido de que las Entidades Ciudadanas tengan derecho a ser informadas de dichos Planes y Programas, con excepción de aquéllos referidos al ámbito de la concertación social.

3.4. Sobre el Título IV. De los instrumentos de participación ciudadana.

3.4.1. El **artículo 24**, "*Instrumentos de Participación Ciudadana*", de la misma manera que el *artículo 14*, ha de ser redactado de tal forma que, en opinión del Consejo, no interfiera en las materias relativas a la concertación social, siendo necesario por tanto delimitar de forma clara el ámbito material de la participación ciudadana.

3.4.2. De manera expresa, el Consejo sugiere que se excluya la referencia que se hace en el **apartado 3 de dicho artículo 24**, donde se establece, con una redacción confusa, la posibilidad de habilitar cauces para la participación ciudadana sin más, a través de las organizaciones institucionales existentes.

3.4.3. Respecto al **apartado 1 del artículo 29**, "*Paneles ciudadanos*", considera el CES que, a fin de que se diferencie la participación ciudadana de la participación institucional, debe exceptuarse de las consultas que se podrán realizar a los paneles ciudadanos, aquellas relacionadas con el ámbito propio de la Participación Institucional.

3.4.4. En cuanto al **apartado 1 del artículo 31**, "*Órganos de Participación Ciudadana*", el Consejo sugiere que, respecto a la posibilidad de que se creen otros órganos o Consejos de participación ciudadana de ámbito general o sectorial; éstos no afecten al ámbito propio de la participación institucional.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

1. Respecto de los **aspectos formales** de la solicitud de dictamen preceptivo previo, en opinión del Consejo, habrá de estarse a las *observaciones que con carácter previo se incluyen en el presente dictamen*, en particular en lo que concierne a la petición del dictamen por el trámite de urgencia y a la necesaria documentación que acompaña a dicha solicitud.

También conviene resaltar que, sin perjuicio del papel asignado a otras instancias para valorar desde el punto de vista de la técnica normativa la iniciativa objeto de dictamen, ésta parece susceptible de mejora.

Tampoco se entiende, desde el CES, la urgencia para dotar a la Comunidad Autónoma de este marco normativo, por otro lado enormemente necesitado de desarrollos reglamentarios, que además alejan del debate social estos desarrollos, que radicarían exclusivamente en instancias gubernamentales.

2. El Consejo concede especial relevancia al **valor de la participación ciudadana** en los procesos de conformación de la voluntad política, sin embargo, por la propia eficiencia y el correcto desarrollo del mismo, es imprescindible delimitar, tanto desde el punto de vista material como formal, el papel asignado a través del ejercicio de la participación institucional a las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, y a otras instancias representativas, con presencia tanto en el CES como en otros ámbitos de, y para, la concertación, de la participación ciudadana sin más.

El Consejo, y en relación a este particular ámbito de participación institucional de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas de Canarias, recuerda que ya en marzo de 2005 tiene entrada en nuestro Parlamento el Proyecto de Ley para su regulación, consecuencia de los acuerdos impulsados por estas organizaciones y el Gobierno en el marco del *IV Acuerdo de Concertación Social*. Proyecto de Ley cuyos principios generales y objetivos valoró convenientemente el Consejo al formular su preceptivo dictamen. Por todo ello, desde el CES se hace una recomendación expresa para dotar, sin más dilaciones, a la participación institucional de empresarios y sindicatos más representativos, de este necesario marco legal.

3. Desde el Consejo, una vez más, reiteramos la conveniencia de que, en principio, cualquier iniciativa legislativa, encaminada a dotar de un nuevo marco normativo a cualquier esfera de actividad en la Comunidad Autónoma, incluyera entre sus antecedentes un **informe o memoria** en torno a los previsibles efectos de la misma sobre el funcionamiento de la libre competencia en los mercados, la libertad de empresa y el bienestar de los consumidores.
4. Finalmente, el Consejo hace una *recomendación expresa* para que no se desatienda el *conjunto de observaciones incluidas en el presente dictamen* sobre el avance de *Anteproyecto de Ley Canaria de Fomento a la Participación Ciudadana*.



Vº. Bº.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO

Fdo.: Fernando Redondo Rodríguez



EL SECRETARIO GENERAL
DEL CONSEJO

Fdo.: Carlos J. Valcárcel Rodríguez

DICTAMEN 3/2009

