



LOS PROCESOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA LEY 7/2017.

Sumario.

1. La deliberación participativa.
2. Participación ciudadana en la elaboración de presupuestos.
3. Consultas populares.
 - 3.1. Encuestas
 - 3.2. Audiencias públicas
 - 3.3. Foros de participación
 - 3.4. Paneles ciudadanos
 - 3.5. Jurados ciudadanos
 - 3.6. Consultas participativas
4. Participación ciudadana en la proposición de políticas públicas.
5. Participación ciudadana en la elaboración de normas.
6. Participación ciudadana en el seguimiento y evaluación de las políticas públicas y de la prestación de los servicios públicos

La Ley 7/2017, de 27 de diciembre, de Participación Ciudadana de Andalucía (Ley en adelante) establece cinco fórmulas de participación que denomina **procesos de participación ciudadana**, no sin antes prevenir que en los procesos de participación ciudadana de las entidades locales **se garantizará en todo caso el principio de autonomía local**.

En cuanto a la eficacia de los procesos de participación ciudadana, la Ley dispone que las administraciones, en caso de no asumir total o parcialmente



los resultados de los procesos, estarán obligadas a motivar la decisión. Asimismo deberán motivar las causas en caso de no iniciarse o no concluirse el proceso participativo.

Cada entidad local determinará por medio de reglamento u ordenanza, los requisitos y el procedimiento que regule estos procesos (artículo 17).

Los procesos de participación ciudadana son:

- a) Deliberación participativa
- b) Participación ciudadana en la elaboración de presupuestos
- c) Participación ciudadana mediante consultas populares
- d) Participación ciudadana en la proposición de políticas públicas y elaboración de normas
- e) Participación ciudadana en el seguimiento y evaluación de las políticas públicas y de la prestación de los servicios públicos.

1. LA DELIBERACIÓN PARTICIPATIVA .

La regulación de la deliberación participativa tiene una serie de connotaciones que se desglosan a continuación:



1. Definición: Se trata de un **debate público** mediante el que se contrastan argumentos y motivaciones, con el fin de conocer los intereses, posiciones y propuestas de la ciudadanía.
2. **Ámbito:** Proceso integrado en un procedimiento de **decisión, formulación o adopción de una política pública** con singular impacto o relevancia así como en la **elaboración de instrumentos de planificación** para la determinación de políticas.
3. **Momento de realización:** Inmediatamente después de inicio del procedimiento de decisión, formulación o adopción de una política pública. Excepcionalmente en fases sucesivas del procedimiento.
4. **Iniciativa:** De oficio por el órgano competente de la entidad local o a instancia de titulares del derecho a participación (personas físicas o entidades de participación ciudadana).
5. **Requisitos:** En el caso de la iniciativa ciudadana, es preciso acreditar el apoyo a la misma mediante el número de firmas válidas que establezca el reglamento de participación de la entidad local, pudiendo tener como **referencia** los límites establecidos en el artículo 48.3 de la Ley.

Número mínimo de firmas previsto en el artículo 48.3	
Población empadronada	Número de firmas
Hasta 5.000	10%
5001-50.000	500 + 7% exceso sobre 5.000
50.001-100.000	3.650 + 5% exceso sobre 50.000
Más de 100.000	6.150 + 3% exceso sobre 100.000



6. Tramitación: El órgano competente deberá adoptar un Acuerdo Básico Participativo una vez acordado el inicio del proceso de deliberación participativa que habrá de publicarse en el boletín oficial correspondiente y en la sede electrónica, portal o página web del propio órgano.

Contenido del Acuerdo Básico Participativo
Identificación del tipo de proceso participación ciudadana
Asunto objeto de deliberación, concretado en una propuesta o proyecto inicial
Órgano competente responsable de la coordinación del proceso
Duración máxima del periodo de deliberación (sin superar 4 meses ó 6 en casos de especial complejidad previa motivación)
Las vías o medios de información de la apertura y desarrollo del proceso

Cuestiones que se plantean a la hora de llevar la Deliberación Participativa a nivel procedimental, es decir en su aplicación práctica:

1. El alcance de lo que se considera “política pública” en este contexto. En sentido amplio puede entenderse como tal toda actuación pública comprendida en el ámbito competencial de la entidad local.
2. Momento: En el supuesto de la iniciativa institucional, podemos identificar exactamente el momento de inicio de ese *procedimiento de decisión, formulación o adopción de la política pública*. En la iniciativa a instancia de la ciudadanía se plantea un interrogante en torno a la



posibilidad de presentar la solicitud con el correspondiente aval de firmas, inmediatamente después del inicio de ese *procedimiento de decisión, formulación o adopción de una política pública*. Cabe interpretar por tanto, que la iniciativa ciudadana únicamente sería viable en el supuesto excepcional previsto para la realización de procesos de deliberación participativa en fases sucesivas del *procedimiento de decisión, formulación o adopción de una política pública*.

3. Iniciativa: De lo dicho en el apartado anterior, puede inferirse que la efectiva realización de procesos de deliberación participativa va a depender de básicamente de las iniciativas institucionales. Es oportuno recordar aquí que una de las obligaciones de las Administraciones públicas andaluzas, que establece la Ley, es *integrar la participación ciudadana en el conjunto de sus actuaciones para que esta pueda ser ejercida tanto individual como colectivamente, de forma real, efectiva, presencial o telemática*. Es más, conforme al principio básico de Transversalidad recogido en la propia Ley, *el derecho de participación de la ciudadanía se integrará en todos los niveles del ámbito de aplicación de la misma como eje transversal de actuación*.
4. Tramitación: Como se ha indicado, con la solicitud de la iniciativa ciudadana se debe aportar además el número de firmas válidas establecido. ¿Cual será el mecanismo de comprobación de la validez de la firmas?. Si atendemos, por analogía, a las previsiones de la Ley



2/2001, de 3 de mayo, de regulación de las consultas populares locales en Andalucía encontramos que *la solicitud ha de contener la identificación de los vecinos y su firma formalizada ante el Secretario de la Corporación u otro fedatario público.*

5. Conclusión de la deliberación participativa: Al respecto la Ley prescribe que *el órgano competente elaborará un informe final sobre el proceso, que contendrá las conclusiones alcanzadas y una valoración de la deliberación efectuada.* Añadir que, como también prevé la Ley, en el caso de que los resultados derivados del proceso participativo no sean asumidos total o parcialmente, el órgano competente estará obligado a motivar su decisión.

2. PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA ELABORACIÓN DE PRESUPUESTOS

El artículo 24 de la Ley está dedicado a los presupuestos participativos de las entidades locales. De modo sintético dispone:

1. Las entidades locales podrán iniciar estos procesos conforme a sus competencias y atribuciones.
2. La finalidad será llevar a cabo una priorización sobre aspectos determinados de sus presupuestos oídas las opiniones, criterios y sensibilidades de la ciudadanía.



3. Colaboración de la Junta de Andalucía: promoción, difusión, impulso, información, formación, sensibilización.

3. CONSULTAS POPULARES

Bajo esta denominación, la Ley contempla las figuras que menciona expresamente el Estatuto de Autonomía para Andalucía y añade alguna más:

1. Encuestas
2. Audiencias públicas
3. Foros de participación
4. *Paneles ciudadanos*
5. *Jurados ciudadanos*
6. *Consultas participativas*

3.1 Encuestas:

- Iniciativa de la administración.
- Cómo: Técnicas demoscópicas adecuadas.
- Finalidad: Conocer opinión de la ciudadanía.

3.2 Audiencias públicas:

- Iniciativa de la administración.
- Cómo: Procedimiento oral y público.



- Quién: Personas, entidades, organizaciones y agentes sociales **afectados**.
- Finalidad: Escuchar antes de adoptar una decisión sobre una política pública.

3.3 Foros de participación:

- Iniciativa de la administración.
- Cómo: Espacios de debate para reflexionar sobre los **efectos** de una política pública.
- Finalidad: Análisis y valoración de los efectos de las políticas públicas.

3.4 Paneles ciudadanos

- Iniciativa de la administración.
- Cómo: Espacio de información de carácter temporal.
- Finalidad: Responder a consultas planteadas sobre cualquier asunto de interés público y en especial sobre las **expectativas** de futuro de la ciudadanía.

3.5 Jurados ciudadanos

- Iniciativa de la administración.
- Quién: Grupos de ciudadanos.
- Finalidad: Analizar los **efectos** de una determinada acción, proyecto o programa.



3.6 Consultas participativas

Dentro de la categoría de procesos denominados Consultas Populares, las Consultas Participativas son la figura cuya regulación está más desarrollada en la Ley. En particular, dispone de toda una sección destinada a las **Consultas Participativas Locales**.

Entre las disposiciones generales que regulan esta figura participativa, una cuestión relevante es que el fin de la Consulta Participativa Local es conocer la opinión de un **determinado sector o colectivo** de la población mediante un sistema de votación de contenido **no referendario** sobre asuntos de interés público **que les afecten**. Obviamente, las cuestiones sometidas a consulta deben estar en el ámbito competencial de las entidades locales.

Al definir quién tiene derecho a participar en estas consultas, la Ley incluye a todas las personas mayores de 16 años pertenecientes al **sector o colectivo de la población que tenga interés directo en el tema objeto de la consulta** (además de tener condición política andaluza o ser personas extranjeras residentes).

Parece clara la intención de delimitar la consulta a un sector o colectivo de la población. De hecho, esta delimitación, junto con la ampliación del derecho a



las personas mayores de 16 años (límite que podrá ser obviado en asuntos que afecten directamente a la infancia y los derechos que ostentan) marcarían la diferencia respecto a las consultas populares locales de carácter referendario reguladas en la Ley 2/2001, de 3 de mayo.

La Ley señala que en las consultas participativas locales se atenderá a lo dispuesto en el capítulo “Información y participación ciudadana” de la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local y que “cuando la **consulta popular local** fuera de carácter general, el municipio solicitará la preceptiva autorización al gobierno de la nación de acuerdo con lo dispuesto la normativa básica reguladora de las bases del régimen local”.

Obviamente, la Ley 7/2017, de 27 de diciembre, de Participación Ciudadana de Andalucía excluye de su ámbito expresamente las consultas reguladas por la Ley 2/2001, de 3 de mayo, de regulación de las consultas populares locales en Andalucía.

Las consultas participativas locales tienen naturaleza consultiva y no vinculante. No obstante en caso de no seguir los resultados del proceso, la administración deberá motivarlo en el plazo de 30 días desde la finalización de la consulta (no existe tal previsión en la Ley 2/2001).



Otra nota de interés de las consultas participativas locales es la multiplicidad de ámbitos territoriales: inframunicipal y municipal en las convocadas por Ayuntamientos, supramunicipal y provincial en las convocadas por Diputaciones Provinciales.

En cuanto a la iniciativa para estas consultas, puede ser institucional y ciudadana:

1. La iniciativa institucional precisará del acuerdo por mayoría simple de la corporación local a propuesta de:
 - La presidencia de la entidad local.
 - Al menos dos grupos políticos con representación en los plenos.
 - Al menos un tercio de los miembros de la corporación.
2. Iniciativa ciudadana:
 - Promovida por personas físicas o jurídicas con interés en la materia que incida en la vida ordinaria del colectivo con derecho a participar (la Ley 2/2001 solo habilita a los vecinos con derecho a sufragio activo).
 - Apoyo del número de firmas válidas del colectivo con derecho a participar. El artículo 48.3 de la Ley 7/2017 establece el mismo número de apoyos que la Ley 2/2001 con tres matizaciones: fija un límite máximo de 30.000 firmas y las firmas deben corresponder al sector o colectivo de personas con derecho a participar mayores de 16 años.



Una vez promovida la iniciativa, el Consejo Consultivo de Andalucía dictaminará la adecuación al ordenamiento jurídico de la propuesta que constituya el objeto de la iniciativa así como sobre el cumplimiento de las exigencias contenidas en la Ley 7/2017.

La convocatoria se efectuará mediante decreto de la alcaldía o presidencia de la diputación provincial, previo acuerdo por **mayoría absoluta** del pleno de la entidad local.

4. PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA PROPOSICIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS.

La Ley 7/2017 señala que las personas y entidades de participación ciudadana podrán proponer políticas públicas en el ámbito de competencias correspondientes a las entidades locales.

Añade el requisito del número de firmas válidas que debe respaldar la iniciativa, volviendo a remitir como **referencia** al artículo 48.3.

En este proceso participativo, de nuevo se plantean algunas cuestiones para la reflexión:

1. Alcance de lo que se considera “proposición de política pública” en este contexto. En este caso, conviene recordar la denominada Iniciativa



Popular prevista en la Ley Reguladora de bases del Régimen Local (artículo 70 bis). El ejercicio de esta iniciativa por los vecinos y vecinas se refiere a propuestas de acuerdos, actuaciones o proyectos de reglamentos, exigiendo además un número de apoyos en forma de firmas, superior a los previstos en la Ley 7/2017. En el citado artículo se advierte que lo dispuesto en el mismo “se entenderá sin perjuicio de la legislación autonómica en esta materia”

Por tanto, si asumimos que el término “políticas públicas” engloba esos acuerdos, actuaciones e incluso proyectos de reglamentos podemos estar de acuerdo en que el número de firmas requerido por la Ley 7/2017 ha venido a facilitar la iniciativa de la ciudadanía en este ámbito.

2. Un segundo aspecto para la reflexión sería valorar la posibilidad de unir en un solo procedimiento la iniciativa ciudadana para proponer políticas públicas y la iniciativa ciudadana para realizar procesos de deliberación participativa. Habría que recoger esta posibilidad a nivel reglamentario: se trataría de proponer las líneas generales de una política pública que acabaría definiéndose mediante un proceso de deliberación participativa. Esto otorgaría:
 - a) Mayor legitimidad a la política pública propuesta.



- b) Menor esfuerzo de la ciudadanía, al no requerir dos veces el número de apoyos necesarios.
- c) Dotar de mayor coherencia a la figura de la deliberación participativa por iniciativa de la ciudadanía (ya se ha comentado la dificultad que supone insertar la iniciativa ciudadana en este tipo de proceso de participación).

5. PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA ELABORACIÓN DE NORMAS.

La Ley reserva el artículo 30 para las entidades locales bajo la denominación Participación en los procesos de elaboración de ordenanzas locales. Proponemos al respecto las siguiente reflexiones:

1. Una primera matización: no estamos ante la consulta pública previa prevista en el artículo 133 de la Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

“Artículo 133. Participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos.

1. Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública,....”

2. La iniciativa corresponde al órgano competente de la administración local.
3. Este órgano podrá acordar la realización de procesos de participación ciudadana para la elaboración de los anteproyectos de ordenanzas y reglamentos locales.



4. Pero, ¿que procesos?. De los previstos en la Ley podría ser la deliberación participativa, o las consultas populares en forma de encuestas.

6. PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y DE LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS.

La redacción de los artículos 31 y 32 de la Ley 7/2017, relativos a estos procesos de participación, alude de modo exclusivo a la Administración de la Junta de Andalucía.

No obstante, no sería del todo acertado concluir que estos procesos de participación ciudadana eluden el ámbito local. En el caso del seguimiento y evaluación de políticas públicas, es preciso detenerse en el artículo 18 de Ley 7/2017. En efecto, al definir qué se entiende por proceso de deliberación participativa y sobre qué asuntos se podrá desarrollar, remite al artículo 13 a) que literalmente dice: “Proposición, adopción, **seguimiento y evaluación de las políticas públicas** con singular impacto o relevancia”. En conclusión, pueden desarrollarse procesos de **deliberación participativa** en torno al seguimiento y evaluación de las políticas públicas locales, sin perjuicio de la participación prevista a través de los correspondientes órganos colegiados sectoriales.



La participación ciudadana en la prestación de los servicios públicos de las entidades locales se instrumentaría de conformidad con lo establecido en la Ley 7/2017 y con la normativa sectorial que le sea de aplicación.