



AYUNTAMIENTO DE GRANADA

CONCEJALÍA DELEGADA DE PARTICIPACIÓN DIRECCIÓN GENERAL DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA SERVICIO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

TIPO DOCUMENTO: **Informe jurídico.**
REFERENCIA: **Expediente 5.178 / 2019.**
ASUNTO: **Modificación de los reglamentos de Participación Ciudadana.**

INFORME JURÍDICO

Víctor Javier Fernández Sánchez, Jefe del Servicio de Participación Ciudadana, de conformidad con las atribuciones reconocidas en el artículo 169.1.a) del Real Decreto Legislativo 781/1.986 de 18 de abril (por el que se aprueba el texto refundido de disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local) y en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 172 y 175 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, emite el presente informe:

PRIMERO.- **NORMATIVA MUNICIPAL VIGENTE EN MATERIA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA.** Los reglamentos y disposiciones municipales vigentes que regulan procesos y órganos de participación ciudadana y que rigen gran parte de las competencias y funciones que desempeña el Área de Participación Ciudadana son los siguientes:

- El *Reglamento de Participación Ciudadana del Excmo. Ayuntamiento de Granada*, publicado en el B.O.P. de Granada n.º 160 de 20 de agosto de 2004.
- El *Reglamento de Juntas Municipales de Distrito*, publicado en el B.O.P. de Granada n.º 33 de 19 de febrero de 2015.
- Los *Estatutos del Consejo Municipal de Participación Vecinal*, aprobados por Acuerdo del Excmo. Ayuntamiento Pleno n.º 1.046 adoptado en sesión ordinaria celebrada el 28 de noviembre de 2003, los cuales no revisten naturaleza reglamentaria ya que su aprobación no siguió el procedimiento establecido en el artículo 49 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.
- El *Reglamento de funcionamiento de los Centros Cívicos Municipales*, publicado en el B.O.P. de Granada n.º 184 de 24 de septiembre de 2009, en el que se regulan, entre otras cuestiones de funcionamiento de estos espacios, los Consejos de Participación de los Centros Cívicos

SEGUNDO.- **NECESIDAD Y OPORTUNIDAD DE MODIFICAR LA CITADA NORMATIVA VIGENTE.**

Página 1 de 8

Código seguro de verificación: **ESIGQ19Q2FQH09R1ERE3**

La autenticidad de este documento puede ser contrastada en la dirección <https://www.granada.org/cgi-bin/produccion/simcgi.exe/verifica.sim/root>

Conforme de **GARCIA GARRIDO MARIA ESTELA** /DIRECTORA GENERAL DE PARTICIPA 14-01-2020 10:41:43
Firmado por **FERNANDEZ SANCHEZ VICTOR JAVIER** /JEFE SERVICIO DE PARTICIPACION 14-01-2020 10:29:54

Contiene 2
firmas digitales



Pag. 1 de 8





AYUNTAMIENTO DE GRANADA

El artículo 129.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC), que lleva por título “principios de buena regulación”, establece que **en el preámbulo de los proyectos de reglamento quedará suficientemente justificada su adecuación a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia**, a los que se tienen que adecuar las Administraciones Públicas en el ejercicio de la potestad reglamentaria, describiéndose seguidamente en los apartados siguientes de dicho artículo el significado y alcance de tales principios, que se puede sintetizar como sigue:

- En virtud de los *principios de necesidad y eficacia*, la iniciativa normativa debe estar justificada por razón de interés general, basarse en una identificación clara de los fines perseguidos y ser el instrumento más adecuado para garantizar su consecución.
- Según el *principio de proporcionalidad*, la iniciativa que se proponga deberá contener la regulación imprescindible para atender la necesidad a cubrir con la norma, tras constatar que no existen otras medidas menos restrictivas de derechos, o que impongan menos obligaciones a los destinatarios.
- Por el *principio de seguridad jurídica*, la iniciativa normativa se ejercerá de manera coherente con el resto del ordenamiento jurídico, para generar un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre, que facilite su conocimiento y comprensión y, en consecuencia, la actuación y toma de decisiones de las personas y empresas.
- En aplicación del *principio de transparencia*, las Administraciones Públicas definirán claramente los objetivos de las iniciativas normativas y su justificación en el preámbulo y posibilitarán que los potenciales destinatarios tengan una participación activa en la elaboración de las normas.
- En virtud del *principio de eficiencia*, la iniciativa normativa debe evitar cargas administrativas innecesarias o accesorias y racionalizar, en su aplicación, la gestión de los recursos públicos.

La razón fundamental para llevar a cabo la modificación de la normativa vigente en materia de participación ciudadana se encuentra en la aprobación de la Ley 7/2017, de 27 de diciembre, de Participación Ciudadana de Andalucía (en adelante, LPCA) el 27 de diciembre de 2017, es decir con posterioridad a dicha normativa (en especial respecto al Reglamento de Participación Ciudadana -que data de 2004-), que se publicó en el BOJA n.º 4 de 5 de enero de 2018, cuya disposición final tercera establece que entraría en vigor a los doce meses de su publicación en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, por lo que esta entrada en vigor se produjo el día 5 de enero de 2019.

La fundamentación jurídica de la necesidad de modificar nuestra normativa municipal de participación ciudadana (que es el objeto principal del presente informe) se recoge, expresamente, en su disposición final segunda, al disponer que “*en el plazo de doce meses*





AYUNTAMIENTO DE GRANADA

desde la entrada en vigor de esta ley, los municipios andaluces aprobarán o, en su caso, adaptarán los reglamentos de participación a lo dispuesto en la misma”, de lo que se deduce que esta adaptación, por un lado, tiene como fecha límite, teniendo en cuenta lo dispuesto en la citada disposición final tercera, el día 5 de enero de 2020 y, por otro lado, afecta a la normativa municipal indicada en el punto anterior.

El núcleo de la LPCA se recoge, en mi opinión en su Título III, en el que se definen y regulan **los procesos participativos**, cuyos procedimientos y requisitos en el ámbito local se determinarán, de conformidad con las previsiones de esta Ley y demás normativa aplicable, por medio de los reglamentos u ordenanzas (artículo 17 de la LPCA).

A efectos de la organización municipal, hay que destacar sus dos preceptos siguientes:

- a) El artículo 64, el cual prevé que *“las Administraciones locales andaluzas, en uso de su potestad de autoorganización, encomendarán las funciones de coordinación, impulso y fomento de la participación ciudadana a órganos o áreas concretas de sus estructuras administrativas internas”*. En virtud de ello, debe ser el Área de Participación Ciudadana de este Ayuntamiento la sede natural de las citadas funciones, lo que implica que este Área gestione los procesos participativos y las medidas de fomento de la participación ciudadana que la citada Ley contempla.
- b) El artículo 4.b), según el cual uno de los principios básicos que deben tenerse en cuenta en la interpretación y aplicación de esta Ley es el de transversalidad, *“en cuya virtud el derecho de participación de la ciudadanía se integrará en todos los niveles del ámbito de aplicación de esta ley como eje transversal de actuación”*. Es decir, la participación ciudadana debe inspirar y guiar, con la coordinación el Área de Participación Ciudadana, la actuación del resto de Áreas y Servicios municipales.

Por último, es digno de mención especial la **importancia que tiene en esta Ley la participación ciudadana por vía digital o electrónica**, señalando su artículo 9 que las Administraciones Públicas tienen como obligación, en los procesos de participación que se lleven a cabo al amparo de la Ley, *“establecer los medios pertinentes para la promoción del ejercicio efectivo del derecho a la participación ciudadana a través de tecnologías de la información y comunicación (TIC), especialmente a través de la configuración de espacios interactivos en sus sedes electrónicas, portales o páginas web, así como mediante la promoción de sistemas de votación y encuesta de carácter electrónico”*. En este sentido, el Ayuntamiento de Granada está actualmente en la fase final de la puesta en marcha de un Portal de Participación Ciudadana, mediante el que se gestionarán los procesos participativos digitales que desarrolle este Ayuntamiento.

Otros hitos legislativos, aparecidos también con posterioridad a la aprobación de la normativa municipal en materia de participación ciudadana, que inciden, en mayor o menor medida, en la misma son los siguientes:

- a) La **Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público**, que contempla el marco de regulación básico para la explotación o reutilización de la información que obra en poder del sector público, entendiendo por “reutilización” el uso de documentos que obran en poder de las Administraciones y





AYUNTAMIENTO DE GRANADA

organismos del sector público, por personas físicas o jurídicas, con fines comerciales o no comerciales, siempre que dicho uso no constituya una actividad administrativa pública.

- b) La **Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía**, cuyo artículo 9.26 establece como competencia propia de los municipios andaluces el “*establecimiento y desarrollo de estructuras de participación ciudadana y del acceso a las nuevas tecnologías*”.
- c) La **normativa aplicable en materia de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno**: A nivel estatal, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno; a nivel autonómico, la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía; a nivel local, la Ordenanza de Transparencia y Buen Gobierno del Ayuntamiento de Granada (publicada en B.O.P. de Granada n.º 150 de 8 de agosto de 2016).
- d) La **legislación sobre procedimientos y régimen jurídico de las Administraciones Públicas** (que sustituyó a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y a la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos): Por un lado, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas; y, por otro lado, la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Asimismo, no se puede obviar que se ha producido una notoria evolución en la sociedad civil, con una ciudadanía que demanda más información y participación en los asuntos públicos y que usa cada vez más las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, por lo que una normativa municipal con cierta antigüedad no hace frente de forma eficaz a esta nueva realidad.

TERCERO.- NATURALEZA ORGÁNICA DE LOS REGLAMENTOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA. Tienen naturaleza orgánica, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 70 bis.1 y 123.1.c) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LRBRL), **las normas que establezcan y regulen procedimientos y órganos que hagan efectiva la participación de los vecinos en los asuntos de la vida pública local**, tanto en el ámbito del municipio en su conjunto como en el de los distritos.

Hay que tener en cuenta también lo dispuesto en el artículo 20.3 de la LRBRL, por el que **los propios municipios, en los reglamentos orgánicos, podrán establecer y regular otros órganos complementarios**, de conformidad con lo previsto en este artículo y en las leyes de las comunidades autónomas sobre régimen local. Esta previsión es aplicable, a juicio de quien suscribe, a los municipios de gran población regulados en el Título X de esta Ley (como es el caso de la Ciudad de Granada), según lo establecido en el artículo 19.3 de esta misma Ley (por cuanto en el Título X no se trata de la organización complementaria de estos municipios).

Código seguro de verificación: **ESIGQ19Q2FQH09R1ERE3**

La autenticidad de este documento puede ser contrastada en la dirección <https://www.granada.org/cgi-bin/produccion/simcgi.exe/verifica.sim/root>

Conforme de **GARCIA GARRIDO MARIA ESTELA**
Firmado por **FERNANDEZ SANCHEZ VICTOR JAVIER**

/DIRECTORA GENERAL DE PARTICIPA 14-01-2020 10:41:43
/JEFE SERVICIO DE PARTICIPACION 14-01-2020 10:29:54

Contiene 2
firmas digitales





AYUNTAMIENTO DE GRANADA

Así pues, tendría naturaleza orgánica, de conformidad con lo dispuesto en los preceptos arriba citados, la reglamentación que regule:

- Los procedimientos y requisitos de los procesos participativos que desarrolle el Ayuntamiento de Granada, por indicación del artículo 17 de la LPCA.
- Los órganos de participación ciudadana gestionados por el Área de Participación Ciudadana, cuya continuidad ampara el artículo 5 de la LPCA: Las Juntas Municipales de Distrito; el Consejo Municipal de Participación Vecinal; y el Consejo de Participación de los Centros Cívicos.

CUARTO.- PROCEDIMIENTO Y ÓRGANOS COMPETENTES PARA LA APROBACIÓN O MODIFICACIÓN DE LOS REGLAMENTOS U ORDENANZAS DE NATURALEZA ORGÁNICA. La tramitación completa podemos agruparla en las fases siguientes:

- Inicio, que englobaría el *presente informe* y, si se considera oportuno, el *Decreto* por el que se disponga el inicio del expediente de aprobación o modificación, firmado en este caso por la Concejala Delegada de Participación Ciudadana (en virtud de las competencias delegadas mediante Decreto de Alcaldía de 27 de junio de 2019)
- Consulta pública previa, prevista en el artículo 133 de la LPAC, que se realizará a través del portal web del Ayuntamiento y en la que se recabará la opinión, de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma, acerca de los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa, la necesidad y oportunidad de su aprobación, los objetivos de la norma y las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.
Se considera necesario realizar este trámite por cuanto, según lo dispuesto en el apartado 4 del citado artículo 133 de la LPAC:
 - No concurre caso alguno en los que se puede prescindir de dicho trámite, relacionados en el párrafo primero del citado apartado 4, es decir: Que se trate de normas presupuestarias u organizativas o concurren razones graves de interés público que lo justifiquen.
 - Aunque podríamos estar ante alguno de los casos en los que se podría omitir la consulta, citados en el párrafo segundo del mencionado apartado 4 (en concreto, que la normativa propuesta no tenga un impacto significativo en la actividad económica -al menos de forma directa- o no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios), no parece muy adecuado que la normativa municipal reguladora de la participación ciudadana no contara, precisamente, con una consulta pública previa, en la que la ciudadanía pudiese expresar su opinión, previa a la elaboración de cualquier texto, sobre cómo debe regularse este derecho de la ciudadanía.
- Elaboración del borrador del reglamento u ordenanza.





AYUNTAMIENTO DE GRANADA

- Informes o dictámenes. Sin perjuicio de otros que se considere oportuno recabar (en pos de lograr una regulación más consensuada y enriquecida con aportaciones más diversas), es preceptivo, aunque no vinculante, recabar el informe o dictamen del **Consejo Municipal de Participación Vecinal**, en virtud del artículo 2.2 de sus Estatutos.
- Aprobación, para lo que deben seguirse los trámites siguientes:
 - Elaboración y aprobación del **Proyecto de reglamento u ordenanza**, por la Junta de Gobierno Local, en virtud del artículo 127.1.a) de la LRBRL.
 - **Dictamen o informe**, del Proyecto aprobado por la Junta de Gobierno Local, por la Comisión Municipal Delegada correspondiente, en virtud del artículo 122.4.a) LRBRL.
 - **Aprobación del reglamento u ordenanza**, siguiendo el procedimiento que dispone el artículo 49 de esta misma Ley:
 - *Aprobación inicial*: Por el Pleno del Ayuntamiento y por mayoría absoluta, en virtud del artículo 123 apartados 1.c) y 2 de la LRBRL.
 - *Información pública y audiencia a los interesados*, durante un plazo mínimo de 30 días, para presentación de reclamaciones y sugerencias.
 - *Aprobación definitiva*, por el Pleno del Ayuntamiento, que se puede producir de dos formas:
 - En caso de que se presenten reclamaciones y sugerencias dentro del plazo, mediante adopción de acuerdo por el que se resuelvan las mismas y se apruebe el reglamento.
 - En caso contrario, se entenderá definitivamente adoptado el acuerdo hasta entonces provisional.
- Publicación del texto completo del reglamento u ordenanza definitivamente aprobado en el B.O.P. de Granada, de conformidad con los artículos 131 de la LPAC y 70.2 de la LRBRL, para que entre en vigor y produzca efectos jurídicos, aunque en el caso de los reglamentos y ordenanzas locales se requiere además el transcurso del plazo previsto en el artículo 65.2 de la LRBRL.

QUINTO.- CONCLUSIÓN. En virtud de todo lo que antecede se concluye que **procede incoar expediente administrativo**, mediante Decreto dictado por la Concejala Delegada de Participación Ciudadana, en el que se vayan acumulando, de forma ordenada, todos los documentos y actuaciones que sirvan de antecedente y fundamento al acuerdo de aprobación definitiva **de la reglamentación en la que se incluya**, entre otros aspectos y **con carácter orgánico, la regulación de los procedimientos y requisitos de los procesos participativos**

Página 6 de 8

Código seguro de verificación: **ESIGQ19Q2FQH09R1ERE3**

La autenticidad de este documento puede ser contrastada en la dirección <https://www.granada.org/cgi-bin/produccion/simcgi.exe/verifica.sim/root>

Conforme de **GARCIA GARRIDO MARIA ESTELA**

/DIRECTORA GENERAL DE PARTICIPA 14-01-2020 10:41:43

Firmado por **FERNANDEZ SANCHEZ VICTOR JAVIER**

/JEFE SERVICIO DE PARTICIPACION 14-01-2020 10:29:54

Contiene 2
firmas digitales



Pag. 6 de 8





AYUNTAMIENTO DE GRANADA

que desarrolle el Ayuntamiento de Granada y de los órganos de participación ciudadana que actualmente se gestionan desde el Área de Participación Ciudadana, adaptando para ello los siguientes reglamentos y disposiciones municipales actualmente vigentes tanto a la Ley 7/2017, de 27 de diciembre, de Participación Ciudadana de Andalucía, como a la legislación aprobada con posterioridad que afecte a los mismos:

- El Reglamento de Participación Ciudadana.
- El Reglamento de Juntas Municipales de Distrito.
- Los Estatutos del Consejo Municipal de Participación Vecinal.
- El Reglamento de Funcionamiento de los Centros Cívicos en la parte que regula los Consejos de Participación de los Centros Cívicos.

Asimismo, se considera conveniente, a juicio del que suscribe, que la nueva reglamentación presente las siguientes características:

- Que se recoja en un solo texto, con el objeto de recopilar en un único cuerpo reglamentario todos los procedimientos y órganos de participación ciudadana gestionados desde el Área de Participación Ciudadana, y tener así una visión unificada, conjunta y global de los cauces que tiene la ciudadanía granadina para participar en la gestión y decisión de los asuntos municipales.
- Que sea una Ordenanza, por cuanto esta denominación está destinada a las normas jurídicas locales que regulan las relaciones “ad extra” de las entidades locales, como se considera que es el presente caso.

Éste es mi informe, que se emite a los efectos oportunos, y que queda sujeto, en todo caso, a mejor criterio basado en Derecho.

Granada, a la fecha suscrita
EL JEFE DEL SERVICIO DE
PARTICIPACIÓN CIUDADANA
Firmado electrónicamente

Conforme
LA DIRECTORA GENERAL DE
PARTICIPACIÓN CIUDADANA
Firmado electrónicamente

Código seguro de verificación: **ESIGQ19Q2FQH09R1ERE3**

La autenticidad de este documento puede ser contrastada en la dirección
<https://www.granada.org/cgi-bin/produccion/simcgi.exe/verifica.sim/root>

Conforme de GARCIA GARRIDO MARIA ESTELA /DIRECTORA GENERAL DE PARTICIPA 14-01-2020 10:41:43
Firmado por FERNANDEZ SANCHEZ VICTOR JAVIER /JEFE SERVICIO DE PARTICIPACION 14-01-2020 10:29:54

Contiene 2
firmas digitales





AYUNTAMIENTO DE GRANADA

SRA. CONCEJALA DELEGADA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA.

Código seguro de verificación: **ESIGQ19Q2FQH09R1ERE3**

La autenticidad de este documento puede ser contrastada en la dirección
<https://www.granada.org/cgi-bin/produccion/simcgi.exe/verifica.sim/root>

Conforme de	GARCIA GARRIDO MARIA ESTELA	/DIRECTORA GENERAL DE PARTICIPA	14-01-2020 10:41:43
Firmado por	FERNANDEZ SANCHEZ VICTOR JAVIER	/JEFE SERVICIO DE PARTICIPACION	14-01-2020 10:29:54

Contiene 2
firmas digitales

