



Secretaría General de la Presidencia  
Rafael Perezagua Delgado  
Secretario General de la Presidencia  
Plaza del Conde, 2  
45001 Toledo

En relación con el borrador del Anteproyecto de Ley de Participación de Castilla La Mancha, por parte de la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas se realizan las siguientes alegaciones al citado borrador:

1.- Con carácter general indicar al respecto que gran parte del articulado de la norma proyectada es más propio de reglamento (Decreto) que de ley, además el procedimiento participativo establecido es complejo, contrario a la simplificación administrativa y dilata la toma de decisiones en el proceso principal (sobre el cual se participa) lo cual puede suponer que sea ineficiente la decisión final a adoptar, así como contradictoria con la manifestado por otros órganos participativos ya existentes.

En efecto los procesos participativos previstos en el borrador suponen una reiteración ya que la finalidad de los mismos viene a coincidir con las funciones propias de otros órganos de participación ya existentes, y creados en la mayoría de los casos por normas con rango de ley autonómica, que atribuyen dicha participación, en particular en lo relativo a la elaboración de normas de carácter general (art. 8.2 y art. 30 del borrador ) y diseño y planificación de políticas y servicios públicos ( art. 8.2 y art. 23 del borrador ), a los sectores sociales más relevantes implicados en la cuestión a tratar, bien por sus conocimientos cualificados en la materia o bien por su especial vinculación con la misma. Es más en algunos supuestos estos órganos de participación ya existentes no derivan de legislación autonómica, sino directamente de legislación básica, lo cual supondría una colisión con dicha norma sobre la que carece de competencias nuestra comunidad autónoma. Por ello entendemos que estos órganos preexistentes deberían informar el borrador del anteproyecto en cuestión ya que afecta a las competencias que legalmente tienen atribuidas.

Procede también poner de manifiesto que el borrador del anteproyecto prevé la creación de órganos de participación, lo que de facto supone una duplicidad de órganos con los ya existentes que tienen unos fines muy similares ( ver por ejemplo las funciones del Consejo de Salud de CLM, que se establecen en el art 23 de la ley 8/2000 ), sobre esta cuestión indicar que el artículo 5 de la ley 40/2015 prohíbe la creación de órganos que supongan duplicidades con otro ya existente, salvo que simultáneamente se suprima dicho órgano o se restrinjan sus competencias (supresión que sería inviable en el supuesto de venir establecido en legislación básica ya que, como ya hemos manifestado,



nuestra comunidad autónoma carecería de competencias al respecto), que obviamente requeriría una modificación legal ( con las trámites pertinentes al respecto), que debería ser informada por el órgano afectado.

**2.- En relación con el proceso participativo para el debate y decisión en el seguimiento, evaluación y rendición de cuentas de las políticas públicas** (art. 8.2 y art. 26 del borrador) Indicar que cualquier modificación de los sistemas de control y su atribución a los actuales órganos competentes, requiere de cambios normativos de calado, incluyendo posiblemente, el Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, e incluso normativa estatal como la reguladora del Tribunal de Cuentas, entre otros. A modo de ejemplo, el artículo 51 el Estatuto de Autonomía, dispone que corresponde al Consejo de Gobierno la elaboración y aplicación del presupuesto de la Comunidad Autónoma y a las Cortes de Castilla-La Mancha, su examen, aprobación y control. Someter el control a otro sistema y otros agentes, vulnera gravemente la regulación actual. Otra cosa bien distinta, es el acceso garantizado por la legislación en materia de transparencia, a la actividad de control y rendición de cuentas, que ya está disponible en el portal de transparencia.

**3.- En relación con el proceso participativo en la elaboración y gestión de los presupuestos públicos** (art 8.2 y arts. 27 y ss. del borrador).

La Dirección General de Presupuestos, mediante informe fechado el 23 de agosto de 2018 (que se adjunta como anexo I de estas observaciones, como parte integrantes de las mismas) realiza alegaciones al respecto, de las que procede destacar las siguientes:

**“Primera. Presupuestos participativos: aspectos sustantivos.**

*Uno de los aspectos a destacar de la regulación que contiene el texto del anteproyecto de ley de referencia es el concerniente a los procesos de deliberación participativa en la elaboración y gestión de los presupuestos públicos y, en especial, de los Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha [artículo 6.e), 8.2.c), 27, 28 y 29].*

*De este modo, se reconoce explícitamente como derecho de personas físicas, organizaciones, colectivos y demás sujetos de la sociedad civil el “tomar parte en la planificación y gestión del gasto público, y disponer de partidas presupuestarias de los presupuestos generales de las diferentes Administraciones públicas dentro del ámbito de esta ley, que sean gestionadas directamente por la ciudadanía a través de procesos de presupuestos participativos”.*

*Los “presupuestos participativos” son uno de los instrumentos o formas de manifestación de lo que se viene en llamar “democracia participativa”, entendida, según la doctrina estudiosa de la cuestión, como “aquel sistema democrático de gobierno que para resolver los problemas de la vida social, en cada uno de sus niveles, es capaz de integrar de manera efectiva el poder institucional representativo y la mayor participación ciudadana posible”.*



Por lo que respecta al fundamento jurídico de la denominada “democracia participativa”, se encuentra, básicamente, en el artículo 9.2 de la Constitución española que encomienda a los poderes públicos “promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas”, así como “facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”. En el ámbito regional, dentro del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, aprobado por la Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, hay que destacar el artículo 4.2 a cuyo tenor “corresponde a los poderes públicos regionales (...) facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social de la región”.

Por otro lado, no debe olvidarse que el Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, en su artículo 51 dispone que “Corresponde al Consejo de Gobierno la elaboración y aplicación del presupuesto de la Comunidad Autónoma y a las Cortes de Castilla-La Mancha su examen, aprobación y control”. Es decir, la legítima competencia para elaborar y ejecutar los Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha corresponde al Consejo de Gobierno.

De todo lo anterior se infiere, pues, que los presupuestos participativos, en tanto que instrumento de la democracia participativa que son, no deben pretender menoscabar o eliminar el elemento representativo en la elaboración y ejecución del presupuesto público. Antes al contrario, su objetivo debe ser complementar al Gobierno regional, órgano competente para la elaboración y ejecución del presupuesto, con la participación de los ciudadanos a la hora de elaborar y, en su caso, ejecutar una parte del presupuesto regional.

Ello implica, a juicio de esta Dirección General, que la iniciativa a la hora de fijar y delimitar todos los aspectos consustanciales a la concreta participación de los ciudadanos, tanto en la elaboración, como en la ejecución del presupuesto, ha de corresponder necesariamente al Gobierno regional. Solo así se conseguirá conjugar correctamente la aplicación del artículo 4.2 del Estatuto de Autonomía, con lo dispuesto en el artículo 51 del texto estatutario, que viene a reservar en exclusiva al Consejo de Gobierno la elaboración y aplicación del presupuesto de la Comunidad Autónoma.

En otros términos, toda propuesta derivada de los procesos de deliberación participativa en orden a la elaboración y gestión de los presupuestos públicos no debería ser vinculante para el Consejo de Gobierno, sin perjuicio de la obligación de éste de, al menos, tomar en consideración dichas propuestas y, en su caso, motivar su rechazo. En caso contrario, desde esta Dirección General se considera que se produciría una vulneración del artículo 51 del Estatuto de Autonomía, por lo que, con carácter previo a la tramitación del anteproyecto de ley de referencia, sería imprescindible llevar a cabo la modificación del citado precepto estatutario.



*Sobre esta misma cuestión, y desde una perspectiva cuantitativa, no puede pasarse por alto lo dispuesto en el artículo 27.2 del anteproyecto de ley de referencia, a cuyo tenor "El porcentaje mínimo que será destinado a presupuestos participativos por las Administraciones Públicas de Castilla-La Mancha será del 1 % de su presupuesto anual total, debiendo incrementarse progresivamente hasta alcanzar el porcentaje ideal del 10 %. (...)".*

*Si se considera que el presupuesto total aprobado en el ejercicio 2018 asciende a 9.219,10 millones de euros, el 1 por ciento supondría de entrada 92,10 millones de euros y, el 10 por ciento del presupuesto total al que se aspira a llegar supondría 921,90 millones de euros. Si del montante total anterior se descuentan los gastos de carácter finalista, los destinados a atender obligaciones legales como nóminas o intereses de la deuda, entre otras y los destinados a atender contratos vinculados a la prestación de servicios públicos fundamentales, privarían al Consejo de Gobierno de la capacidad de gestión que el Estatuto de Autonomía le otorga.*

*En definitiva, conforme al procedimiento establecido en el anteproyecto de ley de referencia, se anularía casi en su totalidad la capacidad de decisión del Consejo de Gobierno que legítimamente y en exclusiva ostenta conforme al artículo 51 del Estatuto de Autonomía, sin perjuicio de las peticiones de opinión o sugerencias que éste pudiera recabar.*

#### Segunda. Presupuestos participativos: aspectos procedimentales.

*En otro orden de cosas, y comprendiendo la importancia cualitativa que para el fin de la norma adquiere la participación en la elaboración de los presupuestos de la Comunidad Autónoma, y teniendo en cuenta la complejidad de dicho proceso y su vinculación con los contenidos aprobados en los Presupuestos Generales del Estado, que determinan en gran medida la política de gasto, hay que advertir que tal proceso participativo no debería significar una ralentización de la aprobación de la política presupuestaria de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, dada la incidencia que para el conjunto de la economía tiene una adecuada ordenación en tiempo y forma de esa política.*

*Así mismo, hay que advertir que un correcto ensamblaje de los procesos de deliberación participativa de cara a la elaboración y gestión de los presupuestos públicos obligaría a la oportuna modificación, tanto de las normas reguladoras del procedimiento de elaboración de los Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, como de su ejecución, contenidas todas ellas en el texto refundido de la Ley de Hacienda de Castilla-La Mancha, aprobado por Decreto Legislativo 1/2002, de 19 de noviembre."*

#### 4.- En materia de función pública (disposición final tercera del borrador).

En materia de función pública el borrador del anteproyecto de ley incluye unas previsiones que han sido objeto de informe por parte de la Dirección General de la Función Pública el 27 de julio de 2018, (que se adjunta como anexo II de estas



observaciones, como parte integrantes de las mismas) y del cual procede destacar, lo manifestado en relación con lo previsto en la disposición final tercera

*“ PRIMERO: Mediante la disposición final tercera del anteproyecto de ley se pretende modificar el apartado 1 del artículo 27 de la Ley 4/2011, de 10 de marzo, del Empleo Público de Castilla-La Mancha, para crear, dentro del subgrupo A1, un nuevo Cuerpo Superior de Participación Ciudadana, y, dentro del subgrupo A2, un nuevo Cuerpo de Gestión de Participación Ciudadana.*

*De acuerdo con el número de plazas previstas en los apartados 3.1 y 3.2 de la memoria económica del anteproyecto de ley para el Servicio de Participación Ciudadana y las unidades de participación de las Consejerías, el número máximo de personal funcionario del Cuerpo Superior de Participación Ciudadana sería de tres; mientras que el número máximo de personal funcionario del Cuerpo de Gestión de Participación Ciudadana sería de veinte. Por ello, esta Dirección General considera que no es conveniente crear unos cuerpos para un número tan reducido de personal funcionario.*

*Por otro lado, la creación de cuerpos específicos de participación ciudadana podría provocar problemas en la cobertura de los puestos de trabajo adscritos a dichos cuerpos, pues, con carácter general, el personal funcionario del resto de cuerpos de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha no podrían desempeñar esos puestos adscritos a los cuerpos específicos de participación ciudadana. Además, la creación de esos cuerpos específicos conllevaría también una escasa movilidad para el personal funcionario que perteneciera a esos cuerpos, pues, salvo alguna excepción, solamente podrían desempeñar los puestos adscritos al cuerpo de participación ciudadana al que perteneciera.*

*También hay que tener en cuenta que para poder contar con personal funcionario con conocimientos técnicos especializados en materia de participación ciudadana no es necesario crear cuerpos específicos, sino que esa especialización podría conseguirse mediante otras vías que eviten los problemas señalados en el párrafo anterior. Así, por ejemplo, podría seleccionarse a este personal funcionario mediante una especialidad de examen específica en la que se exigiera acreditar conocimientos en materia de participación ciudadana; podrían exigirse en la relación de puestos de trabajo como requisito para desempeñar estos puestos de trabajo determinados conocimientos y/o formación en materia de participación ciudadana o podrían proveerse estos puestos mediante concurso singularizado, en el que se valoraran como méritos específicos la posesión de títulos, formación, conocimientos o experiencia en materia de participación ciudadana.*

*De acuerdo con lo anterior, debería suprimirse la disposición final tercera del anteproyecto de ley. Asimismo, debería sustituirse la expresión “cuerpo funcionarial” prevista en los artículos 36.1.d), 65.2, 72.c), 73.5, 74.5 y 75.2 del anteproyecto de ley por otra expresión que no haga referencia a la existencia o posible existencia de un cuerpo específico de participación ciudadana, como por ejemplo, la de “personal funcionario”.*



##### 5.- En materia de administración local.

Con carácter general procede poner de manifiesto en primer lugar el principio de **autonomía local**, en efecto dicho principio se encuentra consagrado en el artículo 137 de la Constitución Española al declarar que "*el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses*".

A su vez, el artículo 140 de la Norma Fundamental reitera y reafirma que "*la Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena*"

Al reconocimiento constitucional se suma el de la Carta Europea de Autonomía Local de 15 de octubre de 1985, suscrita por los Estados europeos, entre ellos por España en 1988. En ella se prevé que "*el principio de autonomía local debe ser reconocido en la legislación interna y, en lo posible, en la Constitución*" (artículo 2).

La Constitución atribuye la competencia para su regulación tanto al Estado como a las Comunidades Autónomas. El Tribunal Constitucional sancionó la consideración de las Entidades Locales como Administraciones Públicas a los efectos de la competencia del Estado para establecer las "*bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas*" que le atribuye el artículo 149.1.18<sup>a</sup>. El desarrollo de esas bases que se contienen en la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local 7/1985 corresponde a las Comunidades Autónomas que la hayan asumido en sus Estatutos de Autonomía. Esta situación competencial determina el "*carácter bifronte del régimen jurídico de las Entidades Locales*" (Sentencia del Tribunal Constitucional 84/1982)

Contenido de la autonomía Local:

En primer lugar, la autonomía local supone garantizar su existencia. La Constitución garantiza la estructuración o división del territorio de España en Municipios y Provincias de modo que todos los ciudadanos y demás residentes queden integrados en ellos, pero la garantía institucional de la autonomía local no sólo abarca su efectiva existencia sino también el respeto por el legislador, estatal y autonómico, a unos contenidos competenciales mínimos que aseguren la autonomía "*para la gestión de sus intereses*", es decir, de los intereses de la comunidad local y de un esquema institucional básico necesario para su autogobierno.

La autonomía constitucionalmente garantizada a las Entidades Locales implica la existencia de sus propios órganos de gobierno compuestos por miembros de origen electivo y con capacidad para representar y gestionar los intereses de la Comunidad.



El artículo 140 de la Constitución se refiere a este aspecto de la autonomía municipal, imponiendo como denominación del aparato organizativo de la Corporación local, la de Ayuntamiento.

En segundo lugar la autonomía local implica la atribución de una serie de competencias para la gestión de sus intereses locales que deben ser respetadas por las demás Entidades Públicas al tiempo que deben ser ejercidas por las Entidades Locales de acuerdo a los principios de coordinación y cooperación entre Administraciones Públicas. Pero La Constitución no regula expresamente las competencias locales si no que deja al legislador estatal su determinación que se realiza a través de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local 7/1985, dentro de las competencias atribuidas por el artículo 149.1.18 de la Constitución "*bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas*"

Las competencias locales deben ser respetadas por las Entidades supralocales. Para garantizar su protección, la Ley 7/1999 introdujo en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional 2/1979 la posibilidad de interponer conflictos en defensa de la autonomía local frente a leyes y disposiciones con rango de ley del Estado o de las Comunidades Autónomas. La sentencia resolverá sobre la titularidad de la competencia y las situaciones de hecho y derecho creadas en lesión de la autonomía local. Pero para la declaración de inconstitucionalidad se requiere en su caso, nueva sentencia si el Pleno decide plantearse la cuestión de inconstitucionalidad. Los sujetos legitimados para su interposición son:

- El Municipio o la Provincia que sea destinatario único de la ley.
- Un séptimo de los municipios dentro del ámbito de aplicación de la ley que representen al menos un sexto de la población de dicho ámbito.
- La mitad de las Provincias dentro del ámbito de aplicación de la ley que representen al menos la mitad de la población.

Por último, la autonomía local implica también la disponibilidad de medios para gestionar sus intereses. El artículo 142 de la Constitución Española establece que "*las Haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas.*" Sin suficiencia financiera no tiene virtualidad real la autonomía política de manera que forma parte inseparable de ésta.

Las cuestiones financieras referidas a las entidades locales se desarrollan tanto en el título VIII de la Ley 7/1985 de las Bases de Régimen Local con en el Texto refundido de la Ley de Haciendas Locales aprobada por Real decreto legislativo 2/2004 de 5 de Marzo que en su artículo 1 determina



*“1. Tienen la consideración de bases del régimen jurídico financiero de la Administración local, dictadas al amparo del artículo 149.1.18.º de la Constitución, los preceptos contenidos en esta ley, con excepción de los apartados 2 y 3 del artículo 186, salvo los que regulan el sistema tributario local, dictados en virtud de lo dispuesto en el artículo 133 de la Constitución y los que desarrollan las participaciones en los tributos del Estado a que se refiere el artículo 142 de la Constitución; todo ello sin perjuicio de las competencias exclusivas que corresponden al Estado en virtud de lo dispuesto en el artículo 149.1.14.º de la Constitución.*

*2. Esta ley se aplicará en todo el territorio nacional, sin perjuicio de los regímenes financieros forales de los Territorios Históricos del País Vasco y Navarra.*

*3. Igualmente, esta ley se aplicará sin perjuicio de los tratados y convenios internacionales.”*

La regulación contenida en el anteproyecto de Ley de Participación Ciudadana, en cuanto a su aplicación a la Administración Local, no puede suponer una modificación de la normativa básica estatal (Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales y Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local), dictada al amparo del artículo 149.1.18 de la Constitución Española, pues podría vulnerar el principio de autonomía local en relación a las competencias y procedimientos establecidos en los citados textos legales lo que implicaría la posible declaración de inconstitucionalidad del citado anteproyecto, en los términos expresados anteriormente.

Además de lo manifestando anteriormente en relación con el principio de autonomía local, en el ámbito de la administración local se realizan observaciones a los siguientes artículos, y capítulos:

**Art. 4, 2 b).**- En cuanto al ámbito subjetivo de aplicación de la Ley, ésta hacer referencia única y exclusivamente a municipios y diputaciones, sin tener en cuenta otras Entidades que integran la Administración Local, según lo establecido en el artículo 3 de la Ley 7/85 de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local(LBRL). Así se debería incluir a las Mancomunidades de Municipios y a las Entidades Locales de Ámbito Territorial Inferior al Municipio. Así mismo, no debería aparecer el término “diputación”, sino “provincia”, dado que de igual forma que el Ayuntamiento es el órgano de gobierno del municipio, las diputaciones lo son de las provincias.

**Art. 6, e).**- Se entiende no aplicable a la Administración Local, en virtud de lo expuesto en el artículo 4.2 b), que circunscribe la aplicación de la Ley a la Administración Local, en los términos previstos en la legislación de régimen local, que tiene carácter básico. El procedimiento de elaboración y aprobación del Presupuesto General de la Entidad Local está regulado en el Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales, (TRLHL)



legislación de carácter básico, competencia estatal, no pudiendo contravenir la Ley de Participación ciudadana lo establecido en el citado TRHL.

**Art. 7.-** En cuanto a las obligaciones generales de las Administraciones Públicas respecto a la participación ciudadana, deberán ser entendidas éstas, en el ámbito de la Administración Local, como aplicables, en tanto no se opongan a lo regulado en la normativa básica de régimen local, que en la mencionada LBRL, Tít. V, Cap. IV, ya regula el procedimiento de información y participación ciudadana.

### Título II.

**Cap. I.-** Estos preceptos que regulan los procesos participativos y consultas ciudadanas, habrán de interpretarse en los términos previstos en el artículo 71 de la LBRL, que regula el procedimiento para la realización de consulta popular en la Administración Local.

**Cap. II.-** En lo que se refiere a la iniciativa ciudadana en los procesos e instrumentos de participación, el artículo 70 bis 2, de la LBRL, circunscribe la iniciativa popular, a los vecinos que gocen del derecho de sufragio activo, estableciendo porcentajes en relación al censo del municipio, diferentes a los establecidos en el art. 15, por lo cual entendemos que con los porcentajes propuestos en este artículo, pudiera colapsarse el funcionamiento normal de los Ayuntamientos de los municipios de pequeña población. Como ejemplo, en un municipio de 200 habitantes, (de los que hay bastantes en la región), 8 personas podrían plantear iniciativas ciudadanas, a las que el Ayuntamiento, por su escasez de recursos no podría dar trámite.

Los medios que debe poner la Administración local a disposición de la ciudadanía, según lo regulado en este Tít. II, no se corresponden con los recursos de que disponen la generalidad de los municipios de pequeña población de la región.

**Cap. III.-** Al regular en este capítulo el inicio de los procedimientos participativos, deberá regularse, en el ámbito de la Administración Local, qué Órgano es competente para la adopción del acuerdo de inicio del mismo.

En cuanto al procedimiento participativo general que regula este capítulo, no se ha tenido en cuenta la idiosincrasia de los pequeños municipios de la región, y su falta de medios materiales, especialmente tecnológicos.

Especial mención merece la participación de los ciudadanos en la elaboración de los presupuestos, por cuanto la materia viene regulada en el TRLHL, por lo que entendemos que al tratarse de una normativa básica, la Ley de Participación Ciudadana, no podría ser de aplicación en la Administración Local.

### Título III

**Cap. II.-** La regulación contenida en este capítulo podría ser aplicable a la Administración Local, pero únicamente en los términos establecidos en la LBRL, artículo 72.

### Título IV.

**Cap. I.-** Se reitera lo manifestado en relación a la participación ciudadana en la elaboración y aprobación de los presupuestos de la entidad local. En relación a la



regulación de los órganos de participación, entendemos que el Consejo Regional de Municipios, regulado en la Ley 3/1991 de 14 de marzo, de Entidades Locales de Castilla-La Mancha, no puede ser considerado como órgano de participación, a los efectos de la Ley de Participación Ciudadana, por cuanto se configura como un cauce permanente y ordinario de las relaciones de la Comunidad Autónoma con los Municipios y Mancomunidades, con las competencias que están establecidas en el art.77 de la Ley 3/1991, de 14 de marzo de Entidades Locales de Castilla-La Mancha.

En resumen en materia de administración local podemos concluir diciendo que el anteproyecto de Ley de Participación Ciudadana adolece de un desconocimiento total y absoluto de la realidad de la Administración Local, por lo siguiente:

1º.- Falta de determinación del órgano concreto competente en cada uno de los procedimientos.

2º.- Hace referencias continuas a la normativa de aplicación en el régimen local, sin determinar a qué norma o precepto se refiere, y su prevalencia o no sobre éstos.

3º.- No tiene en cuenta la carencia de medios personales, materiales, especialmente los tecnológicos que tienen muchos municipios de la región, y la consiguiente dificultad para la aplicación de la misma.

4º.- Por último, la Ley de Participación Ciudadana, en cuanto a su aplicación a la Administración Local, no puede suponer una modificación de la normativa básica estatal (Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales y Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local), dictada al amparo del artículo 149.1.18 de la Constitución Española, pues podría suponer la declaración de inconstitucionalidad de la misma. Por ello debería aclararse en la norma la no aplicación a la Administración Local, en aquellos aspectos que contravengan la legislación citada.

#### 6.- En materia de archivos

Indicar al respecto que en Castilla-La Mancha, el acceso a los archivos se regula exhaustivamente en los artículos 34-41 de la Ley 19/2002, de 24 de octubre, de Archivos Públicos de Castilla-La Mancha y en el Decreto 18/2017, de 14 de febrero, por el que se regula la composición y funcionamiento de la Comisión de Acceso a los Documentos del Subsistema de Archivos de los órganos de Gobierno y de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y el procedimiento de acceso a los mismos.

En relación con el artículo 46 del borrador del anteproyecto que se informa, indicar que el artículo 2 del Decreto 6/2005, de 18 de enero, por el que se aprueba el reglamento de funcionamiento y composición del Consejo de Archivos de Castilla-La Mancha, define este consejo como el órgano superior consultivo de cooperación y participación en materia de archivos públicos.

Son funciones de este Consejo las previstas en el artículo 15 de la Ley 19/2002, de 24 de octubre, de Archivos Públicos de Castilla-La Mancha y coinciden con las dispuestas en el artículo 46.4 de este anteproyecto, además el apartado primero de dicho artículo indica que *"Los órganos colegiados de participación establecerán sus propias normas de funcionamiento, según la legislación de procedimiento administrativo y de régimen del*



*sector público, así como la presente ley, que contendrán sus fórmulas de composición y las funciones que les correspondan que podrán ser de decisión, propuesta, informe, seguimiento o control, así como cualquier otra que se le atribuya. Los órganos colegiados de participación no podrán tener en su composición mayoría de representantes designados por la Administración. Entre los representantes de la Administración, se incluirán representantes de los municipios, designados por la Federación de Municipios y provincias de Castilla-La Mancha, preferentemente concejales de la misma área temática del órgano”, sin embargo, la composición actual del Consejo de Archivos del cual forman parte 8 vocales institucionales, nombrados por las instituciones públicas integrantes de los diferentes subsistemas de archivos, 6 vocales natos pertenecientes a la Junta de Comunidades en razón de sus conocimientos técnicos relacionados con los archivos y 5 vocales técnicos elegidos entre los profesionales de archivos no cumple con lo propuesto en el artículo 46.1 y difícilmente podría cumplirse al ser un consejo cuyas propuestas van específicamente dirigidas al funcionamiento y programación de los archivos públicos de la Región. En cualquier caso, deberá estudiarse la integración de determinados colectivos relacionados con la gestión de la información.*

*La Disposición adicional primera del borrador del anteproyecto, establece que “En el plazo de tres meses desde la entrada en vigor de la presente Ley, la Comisión Interdepartamental de Participación Ciudadana, a propuesta del órgano competente en materia de participación ciudadana, efectuará una evaluación de los órganos colegiados de participación ya existentes en la Administración regional para sugerir las modificaciones que sean necesarias en las correspondientes normas al objeto de adecuar sus funciones y competencias a las exigencias de participación establecidas en la presente Ley. En el plazo de los tres meses posteriores a la evaluación a que se refiere el párrafo anterior, las consejerías competentes deberán finalizar y aprobar los proyectos normativos que adapten adecuadamente la totalidad de los órganos colegiados de participación a la presente norma”*

Parece un plazo claramente insuficiente. La modificación de un Decreto, como el del Consejo de Archivos, no puede realizarse en tres meses.

Podemos concluir en esta materia que:

1. El derecho de acceso a los archivos y registros administrativos no se regula por las normas estatales 19/ 2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y la Ley 39/ 2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. La primera sólo afecta a la documentación presente en las oficinas y la segunda se remite a todas y cada una de las normativas específicas que afectan al acceso a la información contenida en los archivos.

Se sugiere citar la normativa específica de la Comunidad Autónoma, mucho más precisa y transversal. Tanto nuestra propia ley de transparencia como la Ley 19/2002, de 24 de octubre, de Archivos Públicos de Castilla-La Mancha.

2. Dado el escaso número de asociaciones de carácter regional relacionadas con los archivos, en lo referente al Consejo de Archivos de Castilla-La Mancha resulta



imposible cumplir lo dispuesto en el artículo 46.1 del anteproyecto (no podrá tener en su composición mayoría de representantes designados por la Administración).

Se sugiere incluir a uno o dos representantes de la asociación profesional de archiveros de Castilla-La Mancha (ANABAD Castilla-La Mancha). Aunque carecen de representación estrictamente regional: A uno o dos miembros de la Coalición ProAcceso (compuesta por representantes de 57 asociaciones y colectivos).

3. Se señala la imposibilidad de modificar un decreto en el plazo de seis meses, de acuerdo a lo dispuesto en la disposición adicional primera.

Se sugiere ampliarlo a un año desde la fecha de la publicación.

#### 7.- En materia de protección de datos

Se realizan las siguientes alegaciones en relación con artículos concretos del borrador de anteproyecto.

En el artículo 2.d, indica que los canales e instrumentos de participación deben estar accesibles y adaptados a la ciudadanía y en concreto niños, niñas, adolescentes.... Por otra parte en el artículo 5.a indica que los sujetos con derecho de participación activa serán mayores de 16 años, no contempla niños y niñas.

Por otro lado en el artículo 34.1 también marca el límite de edad a los 16 años, aunque en la última frase indica que este límite de edad podrá ser obviado en materias que afecten directamente a la infancia, por lo que parece que si pueden ser sujetos con derecho a participación los niños y niñas (esto es muy importante para determinar las medidas a implantar para cumplir con la normativa de protección de datos)

En el artículo 10 donde se recoge que los instrumentos y procesos se deben regir por lo previsto en..., se debería añadir una última frase indicando "De la misma forma, los procesos participativos se ajustarán a lo establecido en la normativa de protección de datos de carácter personal".

En el artículo 16.1 establece que la comisión promotora debe estar identificada con la relación de sus miembros y sus datos personales. Recomendamos que se concrete que tipo de datos personales, debiendo ser este el mínimo necesario, todo ello para evitar una mayor injerencia en la protección de datos de los miembros de la comisión. De este modo se evitará que cada organismo pueda exigir diferentes tipos de datos para una misma finalidad.

En el artículo 16.2.b se especifican los tipos de datos personales que se recogerán por cada uno de los firmantes. A este respecto indicar que en cumplimiento del principio de minimización de datos (art. 5.1.c del Reglamento General de Protección de Datos) los datos deben ser los adecuados, pertinentes y limitados a lo necesario en relación a los fines para los que son tratados. Se podría plantear, en vez de solicitar la fecha de nacimiento, una pregunta indicando si es mayor de edad o mayor de 16 años (según sea el caso). Suelen existir reticencias a facilitar la fecha de nacimiento en algunas personas,



y teniendo en cuenta que algunas veces estos datos se van a solicitar en papel donde se podrá ver por terceras personas, se podría replantear la recogida de este tipo de dato.

Este mismo caso se presenta en el artículo 4 del anexo I.

Si el Convenio de Participación Ciudadana y/o el Acuerdo de Inicio de proceso participativo contienen datos de carácter personal, y dado que en el artículo 20.4 se indica la obligación de su publicación, habrá que tener en cuenta la normativa de protección de datos. Si es este el caso, se podría incluir al final del citado artículo la siguiente frase: “En dichas publicaciones se tendrá en cuenta lo dispuesto en la normativa de protección de datos” (de hecho en el artículo 26.3 si lo contempla).

También en el artículo 24.1 dice que se incluirá el texto íntegro del acuerdo de inicio en la sede electrónica. De la misma forma si contienen datos personales, se debería incluir al final de la frase: respetando la normativa de protección de datos o con la única limitación impuesta por la normativa de protección de datos.

En el artículo 22.3.c no solo se debe garantizar la confidencialidad, sino la seguridad completa (implica también, como mínimo, la integridad y disponibilidad) todo ello en cumplimiento del Real Decreto 3/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad en el ámbito de la administración electrónica y del artículo 32 del Reglamento General de Protección de Datos. Por tanto la redacción debería ser la siguiente: “El sistema para presentar propuestas o apoyos garantizará la seguridad del propio servicio y de los datos de quienes los presentan,.....”

En el artículo 34.6.b se debería añadir al final del párrafo “con los límites impuestos por la normativa de protección de datos”

En el artículo 48.1 regula exclusivamente la asistencia a reuniones, consejos, actos.... Sin más limitación que la legislación de transparencia y protección de datos. La normativa de protección de datos no establece limitación alguna en la asistencia de personas a estos eventos, solo establece limitaciones relacionadas con el tratamiento de sus datos personales, por lo que en este punto no aplica la referencia a esta legislación. En todo caso, se podría poner que “los datos personales de los asistentes a estos eventos se tratarán de acuerdo con la normativa de protección de datos”.

## 8.- Otras alegaciones al articulado del borrador.

### **Exposición motivos.**

De acuerdo con lo dispuesto en las Directrices de técnica normativa aprobadas por acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 (BOE núm. 180, de 29 de julio de 2005), en la parte expositiva de las disposiciones normativas han de evitarse “*las exhortaciones, las declaraciones didácticas o laudatorias u otras análogas*”. A este respecto, se considera que la mención al “*compromiso del actual Gobierno de Castilla-La*



*Mancha por el avance hacia democracia participativa*”, que se realiza en el punto III, párrafo quinto, de la exposición de motivos del anteproyecto, es susceptible de ser considerada más como una declaración de carácter laudatorio

#### **Artículo 4. Ámbito de participación.**

Las competencias del Gobierno y Administración son las mismas, pues el gobierno y la administración son lo mismo. Por otro lado, no se puede extender a las entidades locales, que disponen de su propia regulación (estatal).

En el apartado a), es reiterativo la expresión “...incluyendo los órganos (debería ser organismos) autónomos (Sescam, Geacam, Instituto de la Mujer, Agencia del agua, etc)…” Además, Geacam no es un organismo autónomo, sino una empresa pública, y la expresión “etc” no es un término jurídico y no debe utilizarse en una Ley.

#### **Artículo 5. Sujetos con derechos a la participación activa.**

**1.c)** Las agrupaciones, aun de naturaleza coyuntural, no resultan sujetos jurídicos determinados y por tanto, deberían regularse (constitución, inscripción, legitimación, etc., o bien suprimirse esta letra.

**1.d)** incluye dentro de los sujetos con derecho a la participación activa a “*Las entidades privadas, sin ánimo de lucro, válidamente constituidas y que cumpla con su normativa de aplicación y que tenga como objeto la tutela y defensa de intereses colectivos en el territorio de Castilla-La Mancha y cuya organización interna y su funcionamiento sea plenamente democrático, con respecto al pluralismo, y sin tipo de discriminación*”. Sin embargo, cabe hacer notar que, según está redactado el precepto transcrita, las entidades privadas sin ánimo de lucro de naturaleza fundacional quedarían excluidas del derecho a la participación activa en los asuntos públicos de Castilla-La Mancha, en tanto en cuanto que las fundaciones, a diferencia de lo que sucede con las asociaciones, no se organizan internamente ni se rigen en su funcionamiento conforme al principio democrático, sino por la voluntad del fundador, y por más que dicha voluntad se haya legalmente de encaminar a la consecución de fines de interés general y no en provecho propio. Además, debe tenerse presente que, de mantenerse la regulación del precepto transcrita, el anteproyecto de ley se separaría de otras legislaciones autonómicas en materia de participación ciudadana, como la de Andalucía, en las que se realiza una regulación de los sujetos con derecho a la participación activa en la que sí pueden tener cabida las fundaciones. Así, por ejemplo, el artículo 6 de la Ley 7/2017, de 27 de diciembre, de Participación Ciudadana de Andalucía, incluye dentro de lo que el anteproyecto denomina como sujetos con derecho a la participación activa a aquellas entidades sin ánimo lucro –es decir, todas, sin excluir apriorísticamente a las fundaciones– en la que se den tres condicionantes:

- Que estén válidamente constituidas, de acuerdo con la normativa que les sea de aplicación.



- Que su actuación se desarrolle en el ámbito del territorio de dicha Comunidad Autónoma.
- Que tengan entre sus fines u objetivos, de acuerdo con sus estatutos o norma de creación, la participación ciudadana, o bien la materia objeto del proceso participativo de que se trate.

Se sugiere, en consecuencia, modificar la redacción de letra d) del artículo 5.1 del anteproyecto y, además, en términos análogos a la norma que se acaba de reproducir, para así no dejar al margen del derecho a la participación activa a las fundaciones.

1.f) reconoce entre los sujetos con derecho a la participación activa a los "Colegios profesionales y otros organismos de la Administración corporativa, en la participación de órganos específicos". Sin embargo, la redacción de esta letra también siembra cierta incertidumbre jurídica cuando señala que el derecho de participación de tal tipo de entidades se instrumentará mediante la "participación de órganos específicos", al no quedar claro si esta letra se está refiriendo a la participación de los colegios profesionales en los órganos específicos que se regulan el propio borrador del anteproyecto de ley, concretamente en su Título IV, o si lo está haciendo a otra cosa distinta. Además, tampoco se entiende el motivo por el cual esta acotación se hace sólo con respecto a la Administración corporativa y no con respecto a los demás sujetos titulares del derecho de participación activa (las organizaciones empresariales y sindicales, cooperativas, asociaciones, etc.). La Ley de Participación Ciudadana de Andalucía (véase el artículo 6) no hace este tipo de acotación.

En definitiva, se considera que se debe aclarar por el órgano promotor de la iniciativa la redacción de la letra f) del artículo 5.1, especialmente en lo relativo al inciso "en la participación de órganos específicos", o, mejor aún, indicar en dicho artículo que se reconoce el derecho a la participación activa a los colegios profesionales y las demás entidades de la Administración corporativa, sin mayores precisiones.

**Artículo 7. Obligaciones generales de las AA.PP. respecto a la participación ciudadana.**  
No se entiende la inclusión de la expresión "oído, en su caso, el Observatorio ciudadano", pues la enumeración de obligaciones debe ser taxativa, no pudiendo dicho observatorio imponer nuevas obligaciones al margen de la Ley. Tampoco se entiende la inclusión en el apartado a) de la garantía especial, relativa al seguimiento y evaluación de política públicas, que además, dice que son desarrolladas a través de sus entes y órganos colegiados, incluyendo el término jurídico de ente dentro de las Administraciones Pública y organismos, y el de sus órganos colegiados, separándose así de la distribución de competencias vigente en la Administración. Debe de suprimirse todo el párrafo.

#### Artículo 8. Conceptos básicos y tipos.

Las indicaciones que se recogen en el párrafo segundo, según las cuales "*En los siguientes capítulos del presente Título se regularán las aportaciones, procesos, y consultas como instrumentos concretos de desarrollo de la participación ciudadana, reservando el*



*apartado de órganos de la participación, al Título IV",* carecen de contenido normativo. Tal tipo de indicaciones se pueden hacer en la parte expositiva de la norma, nunca en el articulado.

**Artículo 12. Principios y metodologías participativas.**

Con respecto al apartado 1, en el que se indica que *"Por Democracia Participativa consideramos un sistema político democrático de alta intensidad que otorga a la ciudadanía una mayor, más activa, más directa, más autónoma y más continua intervención en la gestión de los asuntos públicos"*, al tratarse de una ley, deber redactarse en estilo impersonal.

Finalmente debe indicarse que las citadas alegaciones se realizan sin perjuicio de los informes preceptivos que deban evacuarse durante la tramitación de la norma en materia presupuestaria, de función pública o de administración electrónica.

En Toledo a 4 de septiembre de 2018.

EL SECRETARIO GENERAL  
CONSEJERÍA DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS  
Castilla-La Mancha  
SECRETARÍA GENERAL  
Fdo. Carlos Barrios Leganés



Castilla-La Mancha

## Anexo I

### Informe de la Dirección General de Presupuestos



Asunto: **ANTEPROYECTO DE LEY DE PARTICIPACIÓN DE CASTILLA-LA MANCHA**

### **ALEGACIONES DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE PRESUPUESTOS**

En fecha reciente ha tenido entrada en esta Dirección General, vía correo electrónico, procedente de la Secretaría General de la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas, un escrito solicitando la formulación de alegaciones en relación con el **ANTEPROYECTO DE LEY DE PARTICIPACIÓN DE CASTILLA-LA MANCHA**. A tal fin, se aporta el texto del anteproyecto de ley de referencia, así como el resto de documentación y antecedentes que lo acompañan.

A la vista del texto del anteproyecto de ley de referencia, así como del resto de documentación, desde esta Dirección General, en lo que concierne al ámbito de sus competencias, se realizan las siguientes **ALEGACIONES**:

#### **Primera. Presupuestos participativos: aspectos sustantivos.**

Uno de los aspectos a destacar de la regulación que contiene el texto del anteproyecto de ley de referencia es el concerniente a los procesos de deliberación participativa en la elaboración y gestión de los presupuestos públicos y, en especial, de los Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha [artículo 6.e), 8.2.c), 27, 28 y 29].

De este modo, se reconoce explícitamente como derecho de personas físicas, organizaciones, colectivos y demás sujetos de la sociedad civil el “tomar parte en la planificación y gestión del gasto público, y disponer de partidas presupuestarias de los presupuestos generales de las diferentes Administraciones públicas dentro del ámbito de esta ley, que sean gestionadas directamente por la ciudadanía a través de procesos de presupuestos participativos”.

Los “presupuestos participativos” son uno de los instrumentos o formas de manifestación de lo que se viene en llamar “democracia participativa”, entendida, según la doctrina estudiosa de la cuestión, como “aquel sistema democrático de gobierno que para resolver los problemas de la vida social, en cada uno de sus niveles, es capaz de integrar de manera efectiva el poder institucional representativo y la mayor participación ciudadana posible”.

Por lo que respecta al fundamento jurídico de la denominada “democracia participativa”, se encuentra, básicamente, en el artículo 9.2 de la Constitución



española que encomienda a los poderes públicos "promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas", así como "facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social". En el ámbito regional, dentro del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, aprobado por la Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, hay que destacar el artículo 4.2 a cuyo tenor "corresponde a los poderes públicos regionales (...) facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social de la región".

Por otro lado, no debe olvidarse que el Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, en su artículo 51 dispone que "Corresponde al Consejo de Gobierno la elaboración y aplicación del presupuesto de la Comunidad Autónoma y a las Cortes de Castilla-La Mancha su examen, aprobación y control". Es decir, la legítima competencia para elaborar y ejecutar los Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha corresponde al Consejo de Gobierno.

De todo lo anterior se infiere, pues, que los presupuestos participativos, en tanto que instrumento de la democracia participativa que son, no deben pretender menoscabar o eliminar el elemento representativo en la elaboración y ejecución del presupuesto público. Antes al contrario, su objetivo debe ser complementar al Gobierno regional, órgano competente para la elaboración y ejecución del presupuesto, con la participación de los ciudadanos a la hora de elaborar y, en su caso, ejecutar una parte del presupuesto regional.

Ello implica, a juicio de esta Dirección General, que la iniciativa a la hora de fijar y delimitar todos los aspectos consustanciales a la concreta participación de los ciudadanos, tanto en la elaboración, como en la ejecución del presupuesto, ha de corresponder necesariamente al Gobierno regional. Solo así se conseguirá conjugar correctamente la aplicación del artículo 4.2 del Estatuto de Autonomía, con lo dispuesto en el artículo 51 del texto estatutario, que viene a reservar en exclusiva al Consejo de Gobierno la elaboración y aplicación del presupuesto de la Comunidad Autónoma.

En otros términos, toda propuesta derivada de los procesos de deliberación participativa en orden a la elaboración y gestión de los presupuestos públicos no debería ser vinculante para el Consejo de Gobierno, sin perjuicio de la obligación de éste de, al menos, tomar en consideración dichas propuestas y, en su caso, motivar su rechazo. En caso contrario, desde esta Dirección General se considera que se produciría una vulneración del artículo 51 del Estatuto de Autonomía, por lo que, con carácter previo a la tramitación del anteproyecto de ley de referencia, sería imprescindible llevar a cabo la modificación del citado precepto estatutario.



Sobre esta misma cuestión, y desde una perspectiva cuantitativa, no puede pasarse por alto lo dispuesto en el artículo 27.2 del anteproyecto de ley de referencia, a cuyo tenor “El porcentaje mínimo que será destinado a presupuestos participativos por las Administraciones Públicas de Castilla-La Mancha será del 1 % de su presupuesto anual total, debiendo incrementarse progresivamente hasta alcanzar el porcentaje ideal del 10 %. (...)".

Si se considera que el presupuesto total aprobado en el ejercicio 2018 asciende a 9.219,10 millones de euros, el 1 por ciento supondría de entrada 92,10 millones de euros y, el 10 por ciento del presupuesto total al que se aspira a llegar supondría 921,90 millones de euros. Si del montante total anterior se descuentan los gastos de carácter finalista, los destinados a atender obligaciones legales como nóminas o intereses de la deuda, entre otras y los destinados a atender contratos vinculados a la prestación de servicios públicos fundamentales, privarían al Consejo de Gobierno de la capacidad de gestión que el Estatuto de Autonomía le otorga.

En definitiva, conforme al procedimiento establecido en el anteproyecto de ley de referencia, se anularía casi en su totalidad la capacidad de decisión del Consejo de Gobierno que legítimamente y en exclusiva ostenta conforme al artículo 51 del Estatuto de Autonomía, sin perjuicio de las peticiones de opinión o sugerencias que éste pudiera recabar.

#### Segunda. Presupuestos participativos: aspectos procedimentales.

En otro orden de cosas, y comprendiendo la importancia cualitativa que para el fin de la norma adquiere la participación en la elaboración de los presupuestos de la Comunidad Autónoma, y teniendo en cuenta la complejidad de dicho proceso y su vinculación con los contenidos aprobados en los Presupuestos Generales del Estado, que determinan en gran medida la política de gasto, **hay que advertir que tal proceso participativo no debería significar una ralentización de la aprobación de la política presupuestaria de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, dada la incidencia que para el conjunto de la economía tiene una adecuada ordenación en tiempo y forma de esa política.**

Así mismo, hay que advertir que un correcto ensamblaje de los procesos de deliberación participativa de cara a la elaboración y gestión de los presupuestos públicos obligaría a la oportuna modificación, tanto de las normas reguladoras del procedimiento de elaboración de los Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, como de su ejecución, contenidas todas ellas en



el texto refundido de la Ley de Hacienda de Castilla-La Mancha, aprobado por Decreto Legislativo 1/2002, de 19 de noviembre.

Tercera. Sobre el control económico de los procesos de participación.

Los mecanismos directos de participación ciudadana deben significar un complemento, un plus, a las instituciones representativas nacidas de la democracia representativa. Y así, de la misma forma que se contemplan instrumentos de garantía democrática para que los órganos nacidos de la voluntad popular gocen de la suficiente legitimidad, el Consejo Económico y Social de la Junta de Andalucía, en su Dictamen 4/2016, de 22 de julio, emitido con ocasión del Anteproyecto de Ley de Participación Ciudadana de Andalucía, apunta acertadamente que similares planteamientos deberían realizarse cuando de la democracia directa se trata.

En este sentido, se afirma en el citado dictamen que al igual que se ha hecho necesario regular la financiación de una de las instituciones básicas sobre las que se sustenta nuestro sistema democrático, como son los partidos políticos (Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos), con el objetivo de asumir definitivamente que el control político de las instituciones elegidas corresponde en última instancia a la ciudadanía, el legislador autonómico, a la hora de regular los procesos de participación ciudadana, en todas sus modalidades, debería incorporar las oportunas prevenciones y limitaciones económicas y financieras, garantizando así el necesario principio de participación y pluralidad democrática.

De lo que se trata, en suma, es de establecer las condiciones precisas para que el ejercicio del derecho de participación ciudadana no pueda convertirse en vía indirecta de menoscabo de lo alcanzado a través de la democracia representativa.

Cuarta. Creación de cuerpos funcionariales específicos que desarrolleen la participación ciudadana.

En relación con este aspecto, y, sin perjuicio de lo que se pueda considerar desde la Dirección General de la Función Pública, desde la Dirección General de Presupuestos no se considera justificada la creación de dos nuevos cuerpos funcionariales específicos como son el “Cuerpo Superior de Participación Ciudadana” (subgrupo A1) y el “Cuerpo de Gestión de Participación Ciudadana” (subgrupo A2).

En este sentido, no se encuentra impedimento alguno para que las funciones que se atribuyen a estos nuevos cuerpos funcionariales cuya creación se propone puedan ser desarrolladas, por ejemplo, por el “Cuerpo Superior de Administración” y por el “Cuerpo de Gestión Administrativa” [artículo 27.1.A)a.1º y b.1º de la Ley 4/2011, de 10



de marzo, del Empleo Público de Castilla-La Mancha], sin perjuicio, eso sí, de la formación específica que sea necesaria en el ámbito de la participación ciudadana en orden adquirir las destrezas necesarias para gestionar los servicios y desarrollar los proyectos que procedan en dicho ámbito.

**Quinta. Sobre los recursos financieros necesarios para la aplicación del anteproyecto de ley.**

Una materia especialmente sensible es la relativa a los medios necesarios para el desarrollo y puesta en marcha de los instrumentos, canales y procesos de participación ciudadana previstos en el anteproyecto de ley. Para ello, es ineludible dotar a la ley de recursos económicos. A tal fin, son varias las llamadas que se llevan a cabo a lo largo del texto articulado del anteproyecto de ley como así ocurre, por ejemplo, en el artículo 7.i), 37.3 y 63.2.

En este sentido, es preciso recordar que la dotación de medios financieros para la aplicación de las medidas previstas en el anteproyecto de ley ha de realizarse en el marco de las disponibilidades presupuestarias y, en todo caso, en coherencia con el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y la regla de gasto, siendo conveniente que así se plasme en el texto articulado del anteproyecto de ley de referencia.

En todo caso, habrá que estar a lo que se disponga en el informe de contenido presupuestario, de carácter preceptivo y vinculante, que se emita al amparo de lo dispuesto en el artículo 23 de la Ley 7/2017, de 21 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2018.

Esto es cuanto se alega a los efectos que sean oportunos.

Toledo, 23 de agosto de 2018  
**EL DIRECTOR GENERAL**  
  
Isidro Hernández Perlines



Castilla-La Mancha

## Anexo II

### Informe de la Dirección General de Función Pública



## Informe de la Dirección General de la Función Pública al anteproyecto de ley de participación de Castilla-La Mancha

Esta Dirección General, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 3.1.1.g).1º de las Instrucciones sobre el régimen administrativo del Consejo de Gobierno y en el artículo 9.1.t) del Decreto 82/2015, de 14 de julio, por el que se establece la estructura orgánica y competencias de la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas, informa lo siguiente en relación con el contenido del anteproyecto de ley de participación de Castilla-La Mancha:

**PRIMERO:** Mediante la disposición final tercera del anteproyecto de ley se pretende modificar el apartado 1 del artículo 27 de la Ley 4/2011, de 10 de marzo, del Empleo Público de Castilla-La Mancha, para crear, dentro del subgrupo A1, un nuevo Cuerpo Superior de Participación Ciudadana, y, dentro del subgrupo A2, un nuevo Cuerpo de Gestión de Participación Ciudadana.

De acuerdo con el número de plazas previstas en los apartados 3.1 y 3.2 de la memoria económica del anteproyecto de ley para el Servicio de Participación Ciudadana y las unidades de participación de las Consejerías, el número máximo de personal funcionario del Cuerpo Superior de Participación Ciudadana sería de tres; mientras que el número máximo de personal funcionario del Cuerpo de Gestión de Participación Ciudadana sería de veinte. Por ello, esta Dirección General considera que no es conveniente crear unos cuerpos para un número tan reducido de personal funcionario.

Por otro lado, la creación de cuerpos específicos de participación ciudadana podría provocar problemas en la cobertura de los puestos de trabajo adscritos a dichos cuerpos, pues, con carácter general, el personal funcionario del resto de cuerpos de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha no podrían desempeñar esos puestos adscritos a los cuerpos específicos de participación ciudadana. Además, la creación de esos cuerpos específicos conllevaría también una escasa movilidad para el personal funcionario que perteneciera a esos cuerpos, pues, salvo alguna excepción, solamente podrían desempeñar los puestos adscritos al cuerpo de participación ciudadana al que perteneciera.

También hay que tener en cuenta que para poder contar con personal funcionario con conocimientos técnicos especializados en materia de participación ciudadana no es necesario crear cuerpos específicos, sino que esa especialización podría conseguirse mediante otras vías que eviten los problemas señalados en el párrafo anterior. Así, por ejemplo, podría seleccionarse a este personal funcionario mediante una especialidad de examen específica en la que se exigiera acreditar conocimientos en materia de participación ciudadana; podrían exigirse en la relación de puestos de trabajo como requisito para desempeñar estos puestos de trabajo determinados conocimientos y/o formación en materia de participación ciudadana o podrían proveerse estos puestos mediante concurso singularizado, en el que se valoraran como méritos específicos la posesión de títulos, formación, conocimientos o experiencia en materia de participación ciudadana.

De acuerdo con lo anterior, debería suprimirse la disposición final tercera del anteproyecto de ley. Asimismo, debería sustituirse la expresión "cuerpo funcionarial" prevista en los artículos 36.1.d), 65.2, 72.c), 73.5, 74.5 y 75.2 del anteproyecto de ley por otra expresión



que no haga referencia a la existencia o posible existencia de un cuerpo específico de participación ciudadana, como por ejemplo, la de "personal funcionario".

**SEGUNDO:** El artículo 37.1 del anteproyecto de ley dispone que *"En cada una de las consejerías de la Administración regional de Castilla-La Mancha, existirán unidades de participación, con nivel organizativo mínimo de sección..."*.

Esta Dirección General considera que debe evitarse concretar el rango de dichas unidades administrativas, pues limita la capacidad de organización de cada Consejería en relación con la determinación de las características de los puestos de trabajo que deban asumir esas funciones. Por ello, debería suprimirse la expresión "...con nivel organizativo mínimo de sección...".

**TERCERO:** El artículo 75.2 del anteproyecto de ley dispone que *"El Observatorio contará con un cuerpo funcionarial independiente, con al menos un 60% de ellos con formación y experiencia dilatada acreditadas en participación ciudadana y democracia participativa, mediante concurso-oposición abierto específico del Cuerpo de Técnicos de Participación Ciudadana, y el resto de sus miembros juristas, con formación en democracia participativa y participación ciudadana. Este cuerpo funcionarial no podrá ser nunca inferior a 4 miembros. Los criterios de elección de los funcionarios/as del Observatorio serán propuestos o aprobados en la Asamblea del Observatorio".*

El citado precepto parece establecer que una parte del personal funcionario del Observatorio Ciudadano se debe seleccionar mediante procesos selectivos abiertos convocados por el sistema de concurso-oposición y que los aspirantes que superen esos procesos pasarían a ingresar en un "Cuerpo de Técnicos de Participación Ciudadana". La redacción del artículo 75.2 del anteproyecto de ley no deja claro si ese "Cuerpo de Técnicos de Participación Ciudadana" es un cuerpo de personal funcionario propio de las Cortes Regionales o del Observatorio Ciudadano o si se trata de alguno de los cuerpos específicos de participación ciudadana que se pretender crear en la disposición final tercera del anteproyecto de ley.

En este último caso, hay que tener en cuenta que, de acuerdo con lo previsto en los apartados 1 y 2 del artículo 69 del anteproyecto de ley, el Observatorio Ciudadano de la Democracia Participativa de Castilla-La Mancha se configura como un órgano de consulta, asesoramiento y participación, adscrito a las Cortes Regionales, con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar con autonomía e independencia. Por lo tanto, el Observatorio Ciudadano de la Democracia Participativa de Castilla-La Mancha, al adscribirse a las Cortes Regionales, no formaría parte de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, sino de una Administración pública distinta, como son en este caso las Cortes Regionales. Por ello, los aspirantes que superaran los procesos selectivos a los que se refiere el artículo 75.2 del anteproyecto de ley no pueden ingresar en los cuerpos específicos de participación ciudadana que se pretender crear en la disposición final tercera del anteproyecto, ya que dichos cuerpos serían propios y exclusivos de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

En consecuencia, debería aclararse en el artículo 75.2 del anteproyecto de ley que el cuerpo o cuerpos de personal funcionario al que se refiere el mencionado proyecto son cuerpos propios de las Cortes Regionales o del propio Observatorio Ciudadano. Asimismo, debería aclararse también en el citado precepto el régimen jurídico aplicable al personal



funcionario de esos cuerpos, esto es, si a dicho personal le sería de aplicación el régimen jurídico del personal funcionario de las Cortes Regionales, el régimen jurídico del personal funcionario de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2.8.a) de la Ley 4/2011, de 10 de marzo, del Empleo Público de Castilla-La Mancha, o, incluso, un régimen jurídico distinto de los citados anteriormente.

No obstante lo anterior, esta Dirección General reitera las observaciones realizadas en el apartado primero de este informe en relación con la no conveniencia de crear cuerpos específicos para un número reducido de personal funcionario.

**CUARTO:** El artículo 78.2º del anteproyecto de ley establece lo siguiente:

*«La responsabilidad de los empleados públicos por su participación culpable en cualquiera de las infracciones previstas en la presente ley se tipificará y sancionará por la legislación del régimen disciplinario que les resulte aplicable, conforme a la naturaleza de su respectiva relación de servicios. En estos supuestos, el régimen de responsabilidad aplicable será el establecido en el Capítulo III del Título X de la Ley 4/2011, de 10 de marzo, del Empleo Público de Castilla-La Mancha.»*

De acuerdo con el ámbito de aplicación previsto en el artículo 4 del anteproyecto de ley, es posible que el citado artículo 78.2º sea aplicable a empleados públicos a los que no sea de aplicación lo dispuesto en el título X de la Ley 4/2011, de 10 de marzo, del Empleo Público de Castilla-La Mancha, por lo que debería eliminarse la última frase del citado precepto.

**QUINTO:** Por último, se informa que la aprobación del proyecto de ley no condiciona el análisis, estudio y/o informe que esta Dirección General pueda realizar en el caso de que se proponga alguna modificación de la relación de puestos de trabajo y, en particular, sobre las características de los puestos de trabajo previstos en los apartados 3.1 y 3.2 de la memoria económica.

EL DIRECTOR GENERAL DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

Firmado digitalmente en TOLEDO a 27-07-2018  
por JOSÉ NARVÁEZ VILA



Castilla-La Mancha



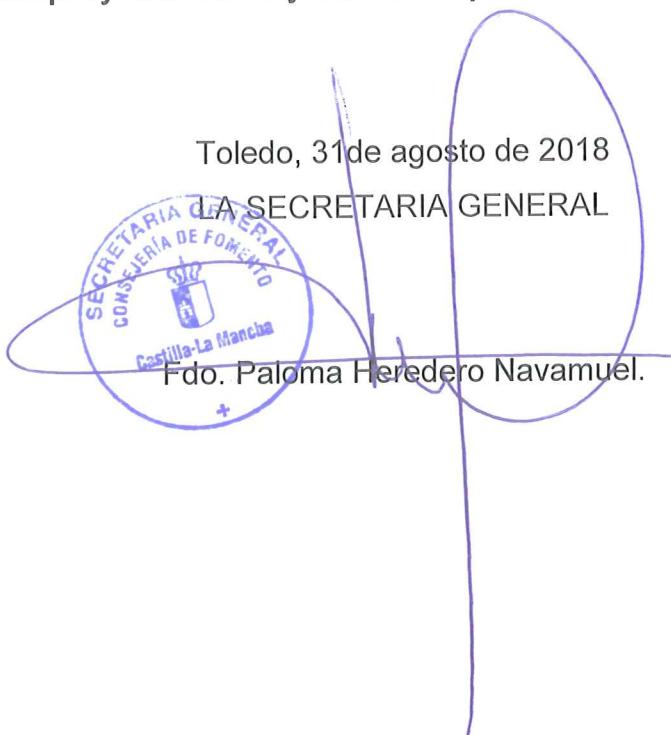
SECRETARÍA GENERAL  
DE LA PRESIDENCIA  
Plaza del Conde, 2  
45071 Toledo

Adjunto se acompañan observaciones realizadas por la Consejería de Fomento  
al Borrador de **Anteproyecto de Ley de Participación Ciudadana de Castilla-La  
Mancha.**

Toledo, 31 de agosto de 2018

LA SECRETARÍA GENERAL

Fdo. Paloma Heredero Navamuel.





## OBSERVACIONES AL BORRADOR DE ANTEPROYECTO DE LEY DE PARTICIPACIÓN DE CASTILLA LA MANCHA

El texto del Borrador de Anteproyecto está inspirado y gira en todo su articulado sobre la “Democracia Participativa” (art. 12) que define como:

*“1. ... sistema político democrático de alta intensidad que otorga a la ciudadanía una mayor, más activa, más directa, más autónoma y más continua intervención en la gestión de los asuntos públicos. En este sistema, la ciudadanía asume una relación directa de orientación y control sobre los gobiernos electos mediante Democracia Representativa y del sistema de gestión de las Administraciones Públicas.*

*2. Se entiende por Participación Ciudadana la intervención, implicación y colaboración de la ciudadanía, individualmente, a través de grupos, colectivos, movimientos y organizaciones, en procesos sociales de toma de decisiones de las instituciones de las Administraciones Públicas, a través de metodologías participativas, canales, instrumentos y procesos de comunicación bidireccional, CODECISIÓN, COGESTIÓN Y EVALUACIÓN CIUDADANA.*

Llevar a cabo dicho sistema de Democracia Participativa de Codecisión, Cogestión y Evaluación del Gobierno implica, según los propios términos del actual borrador en su art. 12.4.c), realizar una “**Redistribución del Poder**”.

Con tal redistribución de poder se viene a crear un **Cuarto Poder del Estado**, el Ciudadano, al que atribuye **capacidad presupuestaria** (art. 27), **poder reglamentario y legislativo** (art. 30), **competencias de fiscalización de los órganos de gobierno y de las administraciones de la Región** y **dirección de un cuerpo funcional** (art. 69). Le dota de una estructura orgánica puramente ciudadana pero incardinada en la Administración Pública (art. 44), y asume como propio el procedimiento administrativo regulado por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (art.10)

Sin embargo, no hemos de olvidar que la Ciudadanía no constituye ni puede constituir un poder más del Estado porque es precisamente el Soberano “*del que emanan los poderes del Estado*” (art.1 de la Constitución, CE).



Por ello, el planteamiento del anteproyecto implica la invasión, incluso anulación, de las **competencias que el propio pueblo ha otorgado constitucionalmente a los poderes que lo representan**, el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, **conculcado fundamentalmente los siguientes artículos de la Constitución:**

#### Artículo 97 CE

*“El Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes.”*

#### Artículo 108 CE

*“El Gobierno responde solidariamente en su gestión política ante el Congreso de los Diputados”*

#### Artículo 106.1 CE

*“Los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican”*

#### Artículo 161.1 CE

*“El Tribunal Constitucional tiene jurisdicción en todo el territorio español y es competente para conocer a) del Recurso de Inconstitucionales b) del Recurso de Amparo ..”*

Significar que la Administración Pública es el instrumento del Gobierno para llevar a cabo sus políticas democráticamente elegidas.

Si se aprueba una ley que limita la discrecionalidad política a la discrecionalidad de determinado sentir de determinado sector de la población en determinado momento, aparte de la inseguridad jurídica y poco representativa de la ciudadanía, se estaría de facto anulando la función del ejecutivo de gobernar.



El sistema instaurado en la Constitución, tal y como recoge la STC 31/2015 de 25 de febrero, es un “*Régimen de Democracia Representativa, que garantiza, de manera muy amplia, la participación de los ciudadanos en la vida pública y en el destino colectivo, decidiendo éstos, periódicamente, a través de las elecciones de representantes en las Cortes Generales (arts. 68 y 69 CE), en los Parlamentos autonómicos (art. 152.1 CE) y en los Ayuntamientos (art. 140 CE), acerca del destino político de la comunidad nacional en todas sus esferas, estatal, autonómica y local.*”

Desde dicha premisa, “*nuestra Constitución acoge algunos instrumentos característicos de la Democracia Directa, como el régimen del concejo abierto (art. 140 CE), la iniciativa legislativa popular (art. 87.3 CE) y, la institución del referéndum (art. 92.1 CE).*”. Todas ellas modalidades de participación directa que entroncan con el art. 23.1 CE, sin que existan en nuestro sistema constitucional más formas directas de participación.

La citada STC traza una clara distinción entre el derecho fundamental de participación política -directa o indirecta- reconocido en el art. 23.1 CE y las formas de mera Participación Ciudadana, que no son expresiones del derecho de participación que garantiza el art. 23.1 CE, sino que son manifestaciones del artículo 9.2 CE cuyo mandato dirigido a los poderes públicos es el de facilitar la participación de los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.

Por lo tanto, **no cabe confundir** los instrumentos de democracia directa del artículo 23 CE con modalidades de participación ciudadana del artículo 9.2 CE.

El borrador propuesto no regula, como se pretendía, la participación ciudadana sino la codecisión y cogestión con el Gobierno, es decir, participación directa en la función ejecutiva, para lo cual sería preciso una previa reforma constitucional.

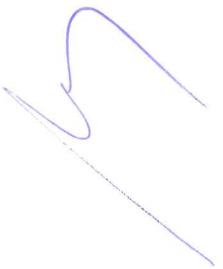
Por lo expuesto, la propuesta no tiene amparo competencial en los artículos 31.1 reglas 1<sup>a</sup> y 28<sup>a</sup> y art. 32.1 del Estatuto de Autonomía de Castilla la Mancha.

Expuesto cuanto antecede, destacamos asimismo las siguientes cuestiones de la normativa propuesta.



#### A).- Título II. Canales, instrumentos y procesos de participación ciudadana.

Se definen en el artículo 8 como **instrumentos y procesos de participación ciudadana** los siguientes:

- 
- 1.- Quejas, reclamaciones, sugerencias y propuestas
  - 2.- Procesos Participativos:
    - a) **Debate y decisión** en el diseño y planificación de políticas y servicios públicos
    - b) **Debate y decisión** en seguimiento, evaluación y rendición de cuentas de las políticas públicas y la prestación de servicios
    - c) **Elaboración y Gestión** de los presupuestos públicos
    - d) **Elaboración** de normas de carácter general
  - 3.- Consultas ciudadana Participativas

El artículo 14 reconoce la iniciativa Ciudadana, es decir el derecho a instar y la obligación de la Administración a poner en marcha todos los mecanismos que permitan hacer efectiva la participación, a una Comisión Promotora formada por:

- al menos 3 personas físicas mayores de edad
- Ó por cualquiera de las Personas jurídicas, entidades asociaciones organizaciones previstas en art. 5

Comisión Promotora habrá de reunir las firmas mínimas exigidas para la tramitación de la iniciativa que regula el art. 15.-, 3.000 firmas en iniciativas autonómicas, y entre 1% a un 4% según población cuando la iniciativa sea de ámbito provincial, local o inferior.

**Destacar**, si realmente cabe hablar de democracia en la admisión de iniciativas tan minoritarias así como de la operatividad del sistema, o si el planteamiento produce un bloqueo de las instituciones determinante de la imposibilidad de dar salida a ninguna iniciativa.

Según el artículo 7 la **Administración queda vinculada** a la decisión ciudadana que haya sido alcanzada por las personas y organizaciones implicadas (por consenso, unanimidad, o votación de 3/5 a favor de los participantes).



Excepcionalmente podrá no quedar vinculada, para lo cual el artículo 11 exige preceptivamente lo siguiente:

- a) Con carácter general, (aunque no exista consenso, unanimidad ni mayoría cualificada de los intervenientes): *“dos informes motivados que justifiquen adecuadamente las razones de no compromiso”* uno técnico y otro político.
- b) Cuando la decisión lo haya sido por alto consenso o en caso de votación en consulta por 3/5 de participantes: además de los citados informes otros dos, uno jurídico administrativo y otro político firmado por el superior jerárquico.

Finalmente se dispone en el art. 11.4, que aun cuando en tales casos no se concluya con Convenio Participativo, podrá el Grupo promotor o grupo de participantes (esto es, cualquiera) activar una **CONSULTA DE VALIDACIÓN** de la disposición o acuerdo alcanzado por la ciudadanía en el proceso participativo por el procedimiento de consulta ciudadana que regula el art. 31.

El Gobierno en sus funciones no tiene más límite decisorio que el de la legalidad, ya que el **nuestro es un sistema democrático representativo**, sin embargo la propuesta pretende vincularle a decisiones de iniciativas ciudadanas incluso en caso de ilegalidad de las mismas a través de una consulta de ratificación ciudadana, que a mayor abundamiento no tiene cabida constitucional.

Por lo expuesto, **el derecho de participación ciudadana se convierte en un derecho de decisión ciudadana que vinculante para el Gobierno anula de facto su poder político, presupuestario, normativo y de iniciativa legislativa.**

Significar, respecto del sistema de participación por consultas no referendarias, únicas que en caso de competencia autonómica cabría convocar, que como tales no pueden ser consultas generales (STC 25 febrero 2015), es decir no puede abarcar a toda la población de determinado ámbito territorial autonómico, local o provincial.

En otro orden, la forma de articular la vinculación de la Administración al resultado del concreto proceso o instrumento de participación se pretende realizar a través de un **“Convenio de Participación”** que sujeta al régimen del artículo 86 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, disponiéndose lo siguiente:

*“Todo proceso, órgano, consulta o iniciativa finalizará por un Convenio de Participación Ciudadana, en los términos del artículo 11”*



Sin embargo, ni el Convenio de Participación tiene encaje en la figura del Convenio ni obviamente es finalizador de ningún procedimiento administrativo.

Todo Convenio, al margen del distinto régimen según su naturaleza, implica en todo caso una previa libertad de negociación y de suscripción.

Por el contrario, el llamado Convenio Participativo tiene una finalidad muy distinta al de la concurrencia de voluntades, disponiéndose en la propuesta literalmente lo siguiente:

*"las AP celebrarán acuerdos, pactos o convenios ...cuyos efectos serán manifestar la obligación y el compromiso de los órganos de la Administración con el desarrollo y los resultados de los procesos participativos y consultas."(art.10)*

*....Los resultados de la decisión ciudadana se incluirán en el Convenio de Participación y vincularán a la Administración "(art.30)*

No cabe hablar de Convenio donde no hay dos partes que libremente convienen, sino una parte que obliga a la otra a suscribir lo decidido previamente por aquella.

Se dota a este nuevo poder decisorio de **un procedimiento**, el procedimiento administrativo que regula la Ley 39/2015, atribuyendo asimismo a los procesos de participación **"la consideración de procedimientos iniciados a solicitud de interesados en términos art. 54 ley 39/2015"**.

Se produce una Incoherencia e incongruencia jurídica si se pretende aplicar el procedimiento de las Administraciones Públicas a un Procedimiento Ciudadano, es decir aplicar el procedimiento propio del Acto Administrativo al del Acto Ciudadano.

Entendemos que se está confundiendo el término procedimiento administrativo con cualquier procedimiento/conjunto de trámites que regule el derecho, pues difícil encaje puede tener el Procedimiento Ciudadano con el engranaje, la operativa, los silencios y los recursos propios administrativos, por lo que deberá regularse un procedimiento propio.



### **B).- T III. Planificación y Organización Administrativa de la Participación Ciudadana**

Destacar de este título la regulación de llamado “*Voluntariado Participativo*” (art. 40) en el que pueden inscribirse TODAS las personas interesadas en recibir información y a participar en la puesta en marcha de canales de participación y programas y actuaciones impulsadas por órganos competentes.

Se reconoce a esta personas voluntarias así como representantes de la ciudadanía que formen parte de los órganos de participación previstos en T. IV y T.VI **derecho de reembolso de gastos de transporte, estancia o manutención con motivo de su actividad en el fomento de la participación** al amparo de lo dispuesto en la Ley 45/2015, de 14 de octubre, de Voluntariado (Eº).

Sin embargo la ley 45/2015 del Voluntariado no puede aplicarse a la Administración Pública porque ésta no tiene el carácter de “*Entidad de Voluntariado*”

En definitiva, el planteamiento del proyecto determina en todos los aspectos que la Administración y sus recursos pasarían, de ser un instrumento al servicio del Gobierno democráticamente elegido, a ser un instrumento al servicio del que hemos denominado cuarto poder.

### **C).- T IV. Ámbitos Y Órganos De Participación**

La regulación de dichos órganos de participación, que adoptarán la denominación de Asambleas, Consejos, Mesas, es poco clara en cuanto a que no se precisa su forma de creación (aunque parece deducirse que se crean por acuerdo (art.44.2), como tampoco se precisa su número o límite alguno. Tampoco se especifica ni se fundamenta en la memoria del anteproyecto los criterios de cuantificación económica y la repercusión económico-financiera que los mismos puedan tener para la Administración.

Se atribuye a estos órganos la naturaleza de consultivo de la Administración Pública a cuyas decisiones queda vinculada.

Dichos órganos que se dicen de “carácter regular y formalizado” de diálogo y participación son de composición mixta (ciudadanía-Administración) pero también pueden ser de composición puramente ciudadana (art. 44.1: “*ciudadanía y sus organizaciones de forma autónoma*”) y sin embargo vinculados a un órgano de las Administraciones Públicas.



En particular, se crea directamente por el proyecto propuesto un concreto órgano denominado Red de Democracia Participativa que goza de la misma naturaleza, órgano ciudadano autónomo pero vinculado al órgano competente de participación ciudadana regional.

Dicha característica, órganos ciudadanos incardinados en la estructura administrativa y con funciones administrativas, choca con el actual sistema democrático, administrativo y económico.

#### **D).- T VI. Observatorio Ciudadano De La Democracia Participativa**

Se indica en la memoria del anteproyecto respecto del llamado Observatorio Ciudadano de la Democracia Participativa lo siguiente:

*“Su ubicación en un Título independiente viene motivada por el hecho de que trasciende las modalidades clásicas de participación tradicionalmente categorizadas, trasladando su ámbito al órgano en que, por excelencia, reside la “participación representativa”, sin merma alguna de ésta, por su naturaleza consultiva, asesora y de garantías.*

*El Observatorio, que carece de todo parangón en la legislación española, pretende configurarse como órgano de interlocución entre la Administración Regional y la sociedad civil castellano- manchega, con funciones de consulta, asesoramiento para la participación e impulso, seguimiento, estudio y fiscalización de las políticas públicas en la Región.*

*Tiene la misión de velar por el cumplimiento y el desarrollo de los derechos y libertades públicas establecidos en nuestra Constitución y Estatuto de Autonomía, vigilando y controlando el cumplimiento por las Administraciones Públicas del conjunto de obligaciones establecidas en nuestro ordenamiento jurídico, en especial del derecho a la participación y a la democracia participativa. La composición de su asamblea prevé un máximo de 60 personas, procedentes exclusivamente de la ciudadanía, bien a través de sus entidades, organizaciones, movimientos y asociaciones de todo tipo, bien de forma directa y de base personal.”*



Castilla-La Mancha

Nuevamente encontramos órganos de composición exclusivamente ciudadana vinculadas y adscritas a otro poder, en este caso, el Legislativo, e invadiendo no sólo sus competencias sino incluso las del Poder Judicial y las del Tribunal Constitucional.

De cuanto se expone, y a salvo mejor criterio fundamentado, no podemos sino concluir que la pretendida ley no regula el derecho de participación ciudadana sino el de decisión ciudadana en un sistema de democracia representativa que exige para su aprobación una **previa reforma constitucional**.

En todo caso, en los términos operativos y económicos en los que se ha formulado el anteproyecto, asimismo consideramos que su aplicación en la práctica produciría un **bloqueo en las actuaciones a desarrollar por esta Consejería**.

En Toledo, a 31 de agosto de 2018.

LA JEFA DE SECCIÓN  
DE LA ASESORÍA JURÍDICA

Fdo. Esperanza Obejo Escudero

EL JEFE DE SERVICIO DE LA  
ASESORÍA JURÍDICA

Fdo. Amilio Menéndez Ortiz de Zárate



## **INFORME DE LA SECRETARÍA GENERAL DE LA CONSEJERÍA DE BIENESTAR SOCIAL, EN RELACIÓN CON EL ANTEPROYECTO DE LEY DE PARTICIPACIÓN DE CASTILLA-LA MANCHA.**

### **1. ANTECEDENTES.**

Con fecha 26 de julio de 2018 se recibe en la Secretaría General de la Consejería de Bienestar Social el borrador del Anteproyecto de Ley de Participación de Castilla-La Mancha.

El presente informe tiene por objeto, una vez revisado y estudiado el borrador del Anteproyecto de Ley, proponer sugerencias en el texto con el objeto de facilitar su comprensión, así como mejorar su redacción, incidiendo sobre todo en aquellos aspectos de mayor importancia o que afectan fundamentalmente al ámbito de competencias de la Consejería de Bienestar Social.

### **2. ESTRUCTURA DEL ANTEPROYECTO DE LEY.**

El borrador del Anteproyecto de Ley presentado se compone de:

- a) Una parte expositiva, denominada “Exposición de Motivos”, estructurada en cuatro apartados.
- b) Una parte dispositiva que consta de 80 artículos, estructurados en siete títulos.
- c) Una parte final, conformada por siete disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y cinco disposiciones finales.
- d) Un Anexo, que regula los procedimientos relativos a la recogida de firmas.

### **3. OBSERVACIONES AL ANTEPROYECTO DE LEY.**

**PRIMERO:** Con carácter general y desde un punto de vista formal, el Anteproyecto de Ley presenta imprecisiones y deficiencias de redacción así como incorrecciones gramaticales, tipográficas o erratas y no se ajusta a las Directrices de técnica normativa, (Resolución de 28 de julio de 2005, de la Subsecretaría, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa): los artículos tienden a ser excesivamente largos (lo que dificulta en gran medida su comprensión) y, con bastante frecuencia, contienen motivaciones o explicaciones que carecen de contenido normativo, por lo que su ubicación adecuada debería ser la parte expositiva de la disposición (punto 26 de las Directrices de técnica normativa).

**SEGUNDO:** En el artículo 7 se establecen las obligaciones generales de las Administraciones Públicas respecto a la participación ciudadana. En el ámbito de los servicios sociales, el Título X de la Ley 14/2010, de 16 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla-La Mancha ya regula de forma concreta la participación social estableciendo en su artículo 72 los procesos de participación deliberativa en la planificación, gestión y evaluación de los servicios sociales.



**TERCERO:** El artículo 40 regula el reconocimiento y fomento del Voluntariado Participativo y el Programa de voluntariado de participación ciudadana, introduciendo el término de “voluntariado participativo” que no queda correctamente definido (ya que toda actividad de voluntariado ha de ser necesariamente participativa) y no se ajusta a la normativa actualmente vigente en nuestra Comunidad Autónoma en materia de voluntariado (la Ley 4/1995, de 16 de marzo, de voluntariado de Castilla-La Mancha y su normativa de desarrollo: el Decreto 127/1996, de 15 de octubre, por el que se regula la acreditación y el Registro Central de Entidades de Voluntariado en Castilla-La Mancha, el Decreto 128/1996, de 15 de octubre, de composición y funcionamiento de la Comisión Regional de Voluntariado y el Decreto 129/1996, de 15 de octubre, de organización y funcionamiento de la Comisión Interdepartamental del Voluntariado, así como lo establecido por el artículo 74 de la Ley 14/2010, de 16 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla-La Mancha que regula el voluntariado social).

Por otra parte, el apartado tercero establece un derecho de las personas voluntarias y las representantes de la ciudadanía que formen parte de los órganos de participación a que les sean reembolsados sus gastos por conceptos de transporte, estancia o manutención sin que se precise debidamente a quien corresponde llevar a cabo dicho reembolso.

**CUARTO:** El artículo 55 lleva por título “Entidades del Tercer Sector de Acción Social” de forma que parece que va a regular sobre dichas entidades. Sin embargo, la lectura completa del artículo pone de manifiesto que únicamente las cita a título de ejemplo y copia la definición del artículo 2 de la Ley estatal 43/2015, de 9 de octubre, del Tercer Sector de Acción Social (la práctica de copiar artículos de otras normas suele ser muy cuestionada por el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha en sus Dictámenes).

Se sugiere la eliminación de este artículo y se propone que se haga mención expresa de este colectivo al que la Administración reconoce su papel como interlocutor representativo para el diálogo y la cooperación público-social en la Exposición de Motivos, ya que el precepto no tiene contenido normativo alguno y teniendo en cuenta, asimismo, que esta Consejería de Bienestar Social actualmente está trabajando, junto con dichas entidades, en el Anteproyecto de Ley del Tercer Sector de Acción Social de Castilla-La Mancha, para lo cual se ha procedido a realizar el trámite de consulta pública desde el 5 hasta el 25 de febrero de 2018 y se ha constituido la comisión mixta del tercer sector (integrada por representantes de la Consejería de Bienestar Social y la Mesa del Tercer Sector de Castilla-La Mancha).

**QUINTO:** En el artículo 65 se hace una mención muy genérica, en su primer apartado, a “técnicos de participación” sin especificar su perfil profesional ni su dependencia orgánica ni funcional y en el apartado segundo se hace una mención expresa, aunque a título de ejemplo, a los profesionales que integran los PRAS (Programa Regional de Acción Social), de forma que parece deducirse que han de ser dichos profesionales los que actúen en la práctica como “técnicos de participación”.

A este respecto, hay que señalar que la anteriormente citada Ley 14/2010, de 16 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla-La Mancha establece, dentro del catálogo de prestaciones de Servicios Sociales, la prestación de “fomento de la participación social en el ámbito comunitario” regulada en el artículo 36.1.h) como una



prestación de Servicios Sociales de Atención Primaria garantizada, como una prestación transversal a todas las demás, ya que a través de ella se promueven actitudes favorecedoras de la convivencia ciudadana, afianzando el entorno comunitario como contexto que garantice la continuidad de los cambios conseguidos, de tal forma que en el ámbito de los Servicios Sociales ya está plenamente establecido la operativa del trabajo en red, sin necesidad de crear redes paralelas que pueden inducir a confusión en los profesionales de los Servicios Sociales de Atención Primaria.

**SEXTO:** En los artículos 2 d) y 2 h); 5 e); 7 e); 29; 41.2; 44.4; 54 y 70.7 se propone eliminar el término “adolescente” o “adolescencia”, puesto que la Convención de 20 de noviembre de 1959 sobre los Derechos del Niño entiende el período de infancia el comprendido entre 0 y 18 años.

Igualmente, en el artículo 7d) en el párrafo “Los Planes estratégicos, de Inversiones...” en la cuarta línea se propone sustituir “...deportes, turismo y ocio; infancia y juventud; agricultura....” por “.... deportes, turismo y ocio; infancia y familia; juventud; agricultura..”.

**SÉPTIMO:** Se aprecia cierta confusión en lo que respecta a la regulación de los órganos de participación: el artículo 44 define el concepto de órganos de *participación “entendidos como canales de participación para el desarrollo de la comunicación social y el diálogo civil, son espacios de encuentro, de carácter regular y formalizado, entre las Administraciones Públicas y la ciudadanía y sus organizaciones, o por éstas de forma autónoma pero vinculadas a un órgano de las administraciones regionales para analizar, debatir y plantear las opiniones y propuestas sobre las actuaciones de la Administración”*, y en el artículo 45 se señala que son órganos específicos consultivos de la Administración dotados de autonomía orgánica y funcional.

Por otra parte, en el artículo 36.2 y 3 se menciona a la Presidencia del Gobierno, a una de sus Vicepresidencias, a la Dirección General de Participación Ciudadana, al Servicio Público de Participación Ciudadana de Castilla-La Mancha y a las unidades de participación existentes en cada Consejería, que son órganos de participación de la Administración y, por tanto, no pueden tener el carácter de órganos consultivos.

Además, el artículo 57.1 crea la Red de Democracia Participativa de Castilla-La Mancha como máximo órgano de participación de la región, como órgano ciudadano autónomo, aunque vinculado al órgano competente de participación ciudadana regional sin funciones consultivas y en el artículo 69 se crea el Observatorio Ciudadano de la Democracia de Castilla-La Mancha, como órgano de consulta, asesoramiento y participación de la Comunidad Autónoma.

**OCTAVO:** A pesar de que la disposición adicional tercera trata de coordinar las funciones de los órganos previstos en esta Ley en materia de participación ciudadana con las que ostentan los órganos competentes en materia de transparencia, la norma no delimita correctamente las diferencias entre ambas materias, lo que va a dificultar dicha coordinación en la práctica. Prueba de ello se encuentra en las continuas alusiones que se hacen a la Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha, sobre todo en el Título VII que regula el régimen sancionador.



**NOVENO:** En los artículos 63 y 67 se establecen respectivamente las medidas de fomento aportadas por las Administraciones Públicas y los instrumentos para la cooperación público-social, mencionando en ambos artículos a los convenios, señalando el artículo 63.4 que son las fórmulas generales empleadas por las Administraciones Públicas para la aportación de medios materiales y económicos para el desarrollo de la participación ciudadana.

A este respecto, conviene señalar que la nueva regulación sobre los convenios establecida en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, pone de manifiesto el interés por el control sobre el gasto público que pudiera seguirse de la ejecución de los convenios, de forma que el artículo 48, donde se regulan los requisitos de validez y eficacia de los convenios, se centra sobre todo en establecer dichos requisitos desde el punto de vista económico, cuando en sus apartados 3 al 7 se establece lo siguiente:

*3. La suscripción de convenios deberá mejorar la eficiencia de la gestión pública, facilitar la utilización conjunta de medios y servicios públicos, contribuir a la realización de actividades de utilidad pública y cumplir con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.*

*4. La gestión, justificación y resto de actuaciones relacionadas con los gastos derivados de los convenios que incluyan compromisos financieros para la Administración Pública o cualquier de sus organismos públicos o entidades de derecho público vinculados o dependientes que lo suscriban, así como con los fondos comprometidos en virtud de dichos convenios, se ajustarán a lo dispuesto en la legislación presupuestaria.*

*5. Los convenios que incluyan compromisos financieros deberán ser financieramente sostenibles, debiendo quienes los suscriban tener capacidad para financiar los asumidos durante la vigencia del convenio.*

*6. Las aportaciones financieras que se comprometan a realizar los firmantes no podrán ser superiores a los gastos derivados de la ejecución del convenio.*

*7. Cuando el convenio instrumente una subvención deberá cumplir con lo previsto en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones y en la normativa autonómica de desarrollo que, en su caso, resulte aplicable".*

Este apartado séptimo obedece también a la preocupación reflejada en el citado Dictamen 878 de 30 de noviembre de 2010 del Tribunal de Cuentas, cuando señala que: "en ocasiones los convenios de colaboración constituyeron, "de facto", subvenciones públicas, otorgadas sin atenerse a lo dispuesto en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS) y normativa de desarrollo, y, en particular, al procedimiento de concesión", teniendo en cuenta que el artículo 2 de la citada Ley 38/2003, de 17 de noviembre, entiende por subvención "toda disposición dineraria realizada por la Administración General del Estado, las entidades que integran la Administración local o la Administración de las comunidades autónomas, a favor de personas públicas o privadas, cuando se cumplan los siguientes requisitos:

*a) Que la entrega se realice sin contraprestación directa de los beneficiarios (ya que en este caso estaríamos ante la figura del contrato).*

*b) Que la entrega esté sujeta al cumplimiento de un determinado objetivo, la ejecución de un proyecto, la realización de una actividad, la adopción de un comportamiento singular, ya realizados o por desarrollar, o la concurrencia de una situación, debiendo el beneficiario cumplir las obligaciones materiales y formales que se hubieran establecido.*



*c) Que el proyecto, la acción, conducta o situación financiada tenga por objeto el fomento de una actividad de utilidad pública o interés social o de promoción de una finalidad pública".*

**DÉCIMO:** En el artículo 63.6 se señala que a través de las disposiciones del presente Título se procede a legislar la articulación de instrumentos no contractuales, como los acuerdos y convenios de colaboración, para la prestación de servicios públicos destinados a satisfacer necesidades de carácter social haciendo mención a la disposición adicional cuadragésima novena de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, sin que el título contenga normativa alguna en ese sentido, más allá de la mera remisión genérica que a las disposiciones adicionales cuadragésima séptima y cuadragésima octava de dicha Ley 9/2017, de 8 de noviembre, se establecen en el artículo 67.2. En todo caso, la legislación autonómica a la que hace referencia la citada disposición cuadragésima novena de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, no debe establecerse en una norma que regula la participación ciudadana.

**UNDÉCIMO:** La disposición adicional primera obliga a finalizar y aprobar los proyectos normativos que adapten adecuadamente la totalidad de los órganos colegiados de participación a la presente norma en el plazo de tres meses posteriores a la evaluación de los órganos colegiados ya existentes, sin tener en cuenta que dicho plazo es notoriamente insuficiente, ya que la aprobación de estos proyectos normativos implica necesariamente la realización de los trámites correspondientes (consulta pública previa, elaboración del texto y de los informes correspondientes, apertura de un periodo de información pública, informe de los órganos consultivos correspondientes en función de la materia, emisión del Dictamen en derecho por parte del Gabinete Jurídico y del Dictamen por parte del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha y aprobación por parte del Consejo de Gobierno) cuya correcta realización implica un plazo superior a esos tres meses, todo ello sin tener en cuenta que existen algunos órganos colegiados cuya composición concreta está establecida en norma con rango legal (ejemplo: la Comisión Regional de Protección Jurídica del Menor, cuya composición está regulada por el artículo 110 de la Ley 5/2014, de 9 de octubre, de Protección Social y Jurídica de la Infancia y la Adolescencia de Castilla-La Mancha, cuya adaptación implicaría la obligación de modificar dicha norma).

**DUODÉCIMO:** La disposición final tercera modifica el artículo 27 de la Ley 4/2011, de 10 de marzo, del Empleo Público de Castilla-La Mancha mediante el cual se introduce un nuevo Cuerpo Superior de Participación Ciudadana dentro del Grupo A, Subgrupo A1 y un nuevo Cuerpo de Gestión de Participación Ciudadana dentro del Grupo A, Subgrupo A2 sin que en ambos casos se establezcan los requisitos de titulación necesarios para el acceso a dichos Cuerpos y sin que se modifiquen los artículos 28 y 29 en el que se establecen respectivamente las funciones de los cuerpos del Subgrupo A1 y del Subgrupo A2, por lo que no queda correctamente delimitado el perfil profesional de los empleados públicos que deban desempeñar los puestos de trabajo destinados a dichos Cuerpos de nueva creación.



Castilla-La Mancha

Secretaría General  
Consejería de Bienestar Social  
Avda. de Francia, 4  
45071 Toledo

**DECIMOTERCERO:** Por último, aunque no se refiere al propio texto del Anteproyecto de Ley propiamente dicho sino al procedimiento para su aprobación, se sugiere que dada la materia objeto de la ley, el texto debería someterse a consideración de los distintos Consejos de participación adscritos a las diferentes Consejerías y concretamente, dentro del ámbito de la Consejería de Bienestar Social, Al Consejo Asesor de Servicios Sociales.

Toledo, 27 de agosto de 2018

LA SECRETARIA GENERAL DE BIENESTAR SOCIAL



Fdo: Natividad Zambudio Rosa



Ref. Administrativa  
Servicio de Régimen Jurídico y Contratación

## **INFORME DE LA SECRETARÍA GENERAL DE LA CONSEJERÍA DE SANIDAD SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE PARTICIPACIÓN DE CASTILLA-LA MANCHA.**

Una vez analizado el anteproyecto de Ley de participación de Castilla- La Mancha, la Secretaría General de la Consejería de Sanidad emite el siguiente

### **INFORME:**

#### **PRIMERO.- COMPETENCIA PARA EMITIR EL INFORME.**

Este informe se emite en cumplimiento de lo dispuesto en el apartado 3.1.1.g).<sup>5º</sup> de las Instrucciones sobre el régimen administrativo del Consejo de Gobierno, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 25 de julio de 2017.

#### **SEGUNDO.- COMPETENCIA EN MATERIA DE SANIDAD.**

El Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, aprobado por la Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, atribuye competencias a la Junta de Comunidades de Castilla- La Mancha en el artículo 32, apartados 3, 4 y 6, en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de sanidad e higiene, promoción, prevención y restauración de la salud, coordinación hospitalaria en general, incluida la de la Seguridad Social; ordenación farmacéutica y defensa del consumidor y usuario, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado, las bases y coordinación general de la Sanidad, en los términos de lo dispuesto en los artículos 38, 131 y en los números 11, 13 y 16 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución.

A este respecto, la Consejería de Sanidad es el órgano de la Administración regional de Castilla-La Mancha al que corresponde el ejercicio de la autoridad sanitaria y la dirección y coordinación de las funciones en materia de sanidad e higiene; promoción, prevención y restauración de la salud; coordinación hospitalaria en general, incluida la de la Seguridad Social; ordenación farmacéutica; gestión de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social y ejecución de las políticas de consumo y drogodependencias, de acuerdo con lo establecido en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha según el artículo 1 del Decreto 83/2015, de 14 de julio, de estructura orgánica y competencias de la Consejería de Sanidad, modificado por 24/2018, 24 abril.



### **TERCERO. OBSERVACIONES AL ANTEPROYECTO DE LEY DE PARTICIPACIÓN DE CASTILLA-LA MANCHA.**

Una vez estudiado el anteproyecto de Ley de participación de Castilla-La Mancha, cabe formular las siguientes observaciones:

#### **1. Conveniencia de dar audiencia a los órganos colegiados de participación social previstos en la normativa sectorial de sanidad.**

La Disposición adicional primera de dicho anteproyecto de Ley contempla que en el plazo de tres meses desde su entrada en vigor, la Comisión Interdepartamental de Participación Ciudadana, a propuesta del órgano competente en materia de participación ciudadana, efectuará una evaluación de los órganos colegiados de participación ya existentes en la Administración regional para sugerir las modificaciones que sean necesarias en las correspondientes normas al objeto de adecuar sus funciones y competencias a las exigencias de participación establecidas en la misma.

Determinando que en el plazo de los tres meses posteriores a la evaluación a que se refiere el párrafo anterior, las consejerías competentes deberán finalizar y aprobar los proyectos normativos que adapten adecuadamente la totalidad de los órganos colegiados de participación a la mencionada norma.

Por lo expresado, sería conveniente que se informe de la elaboración del citado anteproyecto de Ley a los órganos colegiados de participación social previstos en la normativa sectorial de sanidad, y en particular al Consejo de Salud de Castilla-La Mancha creado por Ley 8/2000, de 30 de noviembre, de Ordenación Sanitaria de Castilla-La Mancha en su artículo 23, con el fin de articular la participación ciudadana en materia de salud en el ámbito de la Comunidad Autónoma y entre cuyas funciones se halla fomentar e incentivar la participación ciudadana (artículo 25, apartado 6).

Asimismo se estima conveniente que se informase de la tramitación del anteproyecto de Ley de participación de Castilla-La Mancha al Consejo Regional de Consumo creado por Ley 11/2005, de 15 de diciembre, del Estatuto del Consumidor, en su artículo 23, como el principal órgano de representación y consulta en materia de consumo de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

#### **2. Disposición de recursos humanos suficientes y con formación técnica en participación y consignación de medios económicos en presupuestos anuales.**

El artículo 7, letra i) del anteproyecto de Ley determina que para garantizar el desarrollo efectivo de dicha ley, todas las Administraciones Públicas deberán disponer de los recursos humanos suficientes y con formación técnica en participación, que faciliten las metodologías y dinámicas participativas del trabajo de grupo, así como consignar en sus presupuestos anuales medios económicos, que deberán contemplar, al menos, previsión de gastos en los capítulos de gasto corriente suficientes para el desarrollo de las iniciativas, órganos, consultas y procesos participativos, así como en los capítulos de transferencias a entidades para el fomento de la participación.



De dicha disposición se infiere la necesidad la ampliación de los recursos humanos, materiales y económicos de cada Consejería, pues de lo contrario la atribución de estas nuevas funciones a puestos ya existentes conllevará una sobrecarga de trabajo, lo que sin duda reducirá considerablemente la consecución de los objetivos perseguidos de dicha ley

### 3. Disposición final cuarta. Desarrollo reglamentario.

La disposición final cuarta habilita al Consejo de Gobierno para dictar las disposiciones y adoptar las medidas que resulten precisas para el desarrollo y aplicación de dicha ley.

La limitación temporal para completar y desarrollar la regulación contenida en el anteproyecto de ley es un elemento básico de seguridad jurídica y garantía del administrado, estimándose, salvo criterio mejor fundado en derecho, que sería necesario fijar un plazo para acometer el desarrollo reglamentario.

### 4. Disposición final quinta. Entrada en vigor.

La disposición final quinta contempla la entrada en vigor al día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de Castilla- La Mancha.

Según el Consejo Consultivo de Castilla- La Mancha en dictámenes 1/1996, de 22 de abril y 14/1997, de 13 de marzo, la eliminación de "*la vacatio legis*" es contraria al principio de seguridad jurídica, a excepción de que se justifiquen adecuadamente los motivos de su supresión. En el mismo sentido se pronuncia el máximo órgano consultivo de Castilla- La Mancha en el dictamen 167/2006, de 4 de octubre, en el que expone "*En la disposición final del anteproyecto, referida a la entrada en vigor de la ley, no se ha justificado la necesidad de supresión del período de vacatio legis, tan conveniente para permitir el conocimiento de la norma por sus destinatarios. Por ello, y como en otras ocasiones ha señalado este Consejo a tal efecto, de no existir razones que precisen la entrada en vigor inmediata de la norma, es conveniente respetar al menos el plazo de vacatio legis establecido con carácter general en el artículo 2.3 del Código Civil.*

### 5. Otros extremos de técnica normativa, gramatical y de redacción.

De acuerdo con el apartado 1 k. 73 de las Directrices de Técnica Normativa, la cita de leyes deberá incluir el título completo de la norma: tipo (completo), número y año (con los cuatro dígitos), separados por una barra inclinada, fecha y nombre. Tanto la fecha de la disposición como su nombre deberán escribirse entre comas. Tal regla debería seguirse en los preceptos 2, letra b); 4, apartado 2, letra c); 10, apartados 1, 2 y 3; 19, apartado 1; 22, apartado 1 y 45, apartado 1. Debiéndose mencionar en la primera cita de las leyes de forma completa y abreviarse en las demás ocasiones señalando únicamente tipo, número y año, en su caso, fecha (Directriz 1 K.80).

En el artículo 4, apartado 2, letra a) debiera citarse el término de organismo autónomo en lugar a la referencia de órganos autónomos.

En el artículo 14, apartado 2, debe mencionarse correctamente los derechos fundamentales y libertades públicas de la sección primera del capítulo II del título I de la Constitución, en lugar de la mención que se hace a los derechos humanos y las libertades fundamentales de la sección primera del capítulo II del título I de la Constitución.



## CUARTO.- CONCLUSIÓN.

En mérito de lo expuesto en el punto tercero, la Dirección General de Participación Ciudadana, como órgano promotor del anteproyecto de Ley participación ciudadana, decidirá lo que considere más oportuno.

Toledo a 22 de agosto de 2018.  
LA SECRETARIA GENERAL

Firmado digitalmente en TOLEDO a 22-08-2018  
por MARÍA ELENA MARTÍN RUIZ  
Cargo: SECRETARIA GENERAL DE SANIDAD

Fdo.: Elena Martín Ruiz.



## **INFORME DE LA SECRETARÍA GENERAL SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE PARTICIPACIÓN DE CASTILLA-LA MANCHA.**

Examinado el anteproyecto de ley de participación de Castilla- La Mancha, esta Secretaría general informa:

### **PRIMERO: OBSERVACIÓN GENERAL AL CONTENIDO DE LA REGULACIÓN.**

Básicamente la norma no efectúa un tratamiento equilibrado entre la necesidad de participación con la eficiencia de la acción administrativa. Habría que ponderar ambos principios de manera que la participación ciudadana no dificulte la acción administrativa y la acción de gobierno que corresponde al Consejo y a los titulares de las Consjerías.

Sobre esta primera observación general y vinculada a la misma, los órganos de participación existentes, canalizan la participación sectorial, de manera que la intervención de estos en el procedimiento administrativo debe efectuarse garantizando su correcta inserción en el procedimiento , sin que se occasionen distorsiones en su tramitación, teniendo en cuenta que el procedimiento esta concebido como garantía de los ciudadanos.

Además, la regulación de estos procedimientos y la normativa de los órganos de participación garantizan que el resultado de la intervención de estos órganos y de la voluntad manifestada por los mismos tenga presencia en el procedimiento y pueda modificar el resultado de este.

Ampliar la participación, otorgándola una relevancia superior al resto de los trámites de un procedimiento, puede restar incluso posibilidades de tener en cuenta los resultados de esa participación en el mismo.

En definitiva, si está permanentemente abierta la posibilidad de la participación, los informes emitidos por los órganos de carácter técnico perderían virtualidad si con posterioridad los órganos de participación manifiestan una voluntad distinta que supone alterar lo informado por los órganos técnicos.

Por otro lado ampliar tanto, a que opine cualquiera, resta calidad a esa participación, con respecto a los órganos sectoriales actuales en los que se ponderan los diferentes intereses a tener en cuenta en la acción sectorial y en cuya composición se eligen a los colectivos que representan esos intereses y, por tanto, pueden mejorar técnicamente el resultado.



## SEGUNDA: OBSERVACIONES AL ARTICULADO.

Se relacionan algunas sin que tenga carácter exhaustivo:

### Al Artículo 4.

Artículo 4. Ámbito de aplicación:

- a) La Administración de la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha, incluidos sus órganos superiores de gobierno, así como sus organismos y entidades de derecho público vinculados o dependientes, en lo que respecta a su actividad sometida al derecho administrativo, incluyendo los órganos autónomos (Sescam, Geacam, Instituto de la Mujer, Agencia del agua, etc.), las empresas y fundaciones públicas, sociedades ...
- b) Las entidades que integran la Administración local de Castilla-La Mancha, municipios y diputaciones, incluidos sus órganos de gobierno y entidades vinculadas o dependientes.
- c) De forma específica a las Cortes de Castilla-La Mancha en los términos dispuestos en la Disposición final segunda de la presente Ley

Se plantea la duda de si en el ámbito subjetivo se incluye a la Universidad de Castilla-La Mancha, sobre todo porque en el artículo 64.3 se prevé que “*se potenciará la formación en transparencia y participación ciudadana en el ámbito educativo, introduciendo la materia de educación en Participación Ciudadana en los centros educativos desde la infancia y en todos los niveles del sistema educativo, (CEIP, IES, Ciclos formativos, educación universitaria)*”

Habría que precisar este aspecto.

### Al artículo7

Artículo 7. Obligaciones generales de las Administraciones Públicas respecto a la participación ciudadana.

- d) Asumir la obligación de tener que informar a la ciudadanía, con carácter previo y general, de todas las acciones, proyectos y programas que puedan afectarles, y de las iniciativas ciudadanas de participación a las que tienen derecho. Con carácter previo y preceptivo deberán desarrollar procesos participativos de consulta ciudadana amplios en aquellas iniciativas normativas, proyectos, programas o materias de especial trascendencia para el conjunto de la ciudadanía. Tendrán esta consideración, al menos:
  - Los Planes Estratégicos, de Inversiones y de Acción Global, de duración plurianual, que versen sobre las materias siguientes: educación; sanidad y servicios sociales; cultura, patrimonio y tradiciones populares; ordenación del



territorio, urbanismo, vivienda y obras públicas; deportes, turismo y ocio; infancia y juventud; agricultura, medioambiente y espacios naturales; economía, empleo, industria y comercio.

- Las iniciativas normativas relativas a las materias señaladas en el párrafo anterior.

Habrá que determinar hasta qué rango se exige la obligación de esta información previa, Decretos de Consejo, leyes, ordenes?

Además, sobre la regulación contenida en este artículo es plenamente aplicable la observación general contenida en el apartado primero de este informe.

#### **Al artículo 11.**

Artículo 11. Los Convenios de Participación Ciudadana, además del contenido mínimo previsto en la legislación procedural y del régimen jurídico del Sector Público, deberán recoger el Informe Final técnico, que incluirá los apartados del expediente administrativo en el que consten los datos e hitos principales del canal participativo desarrollado, metodologías empleadas y resultados concretos, así como los detalles particulares en caso de haberse realizado algún tipo de votación.

2. Los Convenios de Participación Ciudadana tendrán carácter de obligado cumplimiento para las partes firmantes, recogiendo el compromiso de la Administración de cumplir los resultados de la decisión mayoritaria de la ciudadanía. Excepcionalmente, los procesos y consultas podrán no finalizar con el Convenio de Participación, siempre que por parte de la Administración se adjunten al Informe Final del proceso participativo o consulta, de forma preceptiva, dos informes motivados, que justifiquen adecuadamente las razones de no compromiso de la Administración con la decisión de la ciudadanía. Un informe será de carácter técnico, firmado por el funcionario de mayor nivel del área técnica competente en la materia objeto de la decisión y el otro será de carácter político institucional firmado por el responsable del órgano de la Administración competente por razón de la materia.

#### Qué naturaleza tiene el informe de carácter político institucional.

Se prevén otros dos informes adicionales, uno de carácter jurídico administrativo, firmado por la persona responsable de los servicios jurídicos de la Administración competente, y otro político institucional firmado por el responsable del órgano superior jerárquico del órgano competente de la Administración de la materia. Si el informe político institucional inicial lo firma el consejero, el consejo de gobierno emite el segundo?



Esta regulación plantea que la labor de acción de gobierno se traslada a grupos de ciudadanos, por lo que la reflexión contenida en el apartado primero de este informe es aplicable a la regulación de este artículo.

### **Al artículo 20**

Artículo 20. Inicio y Final de los procesos participativos. Promoción y difusión.

1. Los diferentes grupos políticos o cargos públicos que formen parte del órgano responsable de la decisión, se posicionarán desde el inicio del proceso de participación respecto a su grado de obligación y compromiso con la posterior decisión mayoritaria de la ciudadanía, con el fin de asegurar un marco de seguridad para la ciudadanía en relación a su participación e implicación en el canal participativo.

El contenido de esta apartado es cuestionable, pues la voluntad y posición de los órganos gestores se conformará tras valorar las propuestas, informes técnicos, jurídicos, económicos y sin que sea exigible que desde el inicio se posicionen con la propuesta ciudadana y mucho menos con un grado de obligación y compromiso.

### **Al artículo 27**

Artículo 27. A través de los procesos de presupuestos participativos la ciudadanía podrá incluir propuestas ciudadanas de proyectos, actividades, programas o planes cuyo fin sea cubrir necesidades existentes, decidir y votar la priorización de la ejecución de los instrumentos presupuestarios contemplados, dentro de las técnicas, conceptos, capítulos y partidas de los presupuestos públicos, que metodológicamente se asignen a ser planificados y gestionados mediante presupuestos participativos.

2. El porcentaje mínimo que será destinado a presupuestos participativos por las Administraciones Públicas de Castilla-La Mancha será del 1 % de su presupuesto anual total, debiendo incrementarse progresivamente hasta alcanzar el porcentaje ideal del 10 %. De las cantidades destinadas a presupuestos participativos cada ejercicio anual por la Junta, al menos un 50 % serán destinadas a propuestas de ámbito provincial o inferior.

Habría que valorar modificar los plazos de tramitación de los anteproyectos y proyectos de ley de presupuestos y debería especificarse en qué materia se podrían formular las propuestas.



### Al artículo 37.

Artículo 37. Unidades de participación en las Consejerías.

En cada una de las consejerías de la Administración regional de Castilla-La Mancha, existirán unidades de participación, con nivel organizativo mínimo de sección, bajo la dependencia y funcional de la secretaría general técnica, secretaría general u órgano similar, con funciones de coordinación, dirección y desarrollo de los procesos e instrumentos participativos en el ámbito de la consejería, sus organismos o entidades públicos vinculados o dependiente

La creación de estas unidades no es eficiente. Todos los servicios que intervienen en un procedimiento deben ser responsables de esto, como lo son de la impulsión en general de los procedimientos con las garantías que cada uno lleva, y no un órgano específico, que no aportaría garantía adicional alguna y si más gasto porque, en principio, estas unidades supondrían la creación de un puesto en la RPT.

En el apartado 3 de este artículo se prevé que: Cada Consejería deberá consignar en sus presupuestos anuales, recursos económicos con previsión de gastos en los capítulos de gasto corriente suficientes para el desarrollo de las iniciativas y canales participativos, así como en los capítulos de transferencias a entidades para el fomento de la participación.

### Al artículo 46

Artículo 46.apartado 4.

Las Administraciones Públicas deberán presentar y someter a consideración de los órganos de participación, con carácter previo y preceptivo, los siguientes temas:

- a) Los presupuestos anuales de su correspondiente Departamento o Área de competencia.
  - b) Los Planes Estratégicos, de Inversiones y de Acción Global, de duración plurianual, que versen sobre las materias de su competencia.
  - c) Las iniciativas normativas relativas a las materias de su competencia.
5. Además de lo dispuesto en al apartado anterior, las personas participantes en los órganos de representación tendrán derecho a:
- a) Recibir información sobre los planes, programas y actuaciones desarrolladas por las Administraciones Públicas en la materia de su competencia o que obren en su poder procedentes de la Administración del Estado o de la Unión Europea.
  - b) Proponer y participar en la elaboración de criterios, directrices y líneas generales de actuación.
  - c) Proponer al Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla- La



Mancha, a través de la persona titular de la correspondiente Consejería, la adopción de iniciativas legislativas o actuaciones concretas que estimen convenientes en las materias.

Estos trámites previos y preceptivos dificultarán la consecución de los principios de eficacia y celeridad. Hay normas y planes que deben tramitarse por urgencia y la inclusión de fases procedimentales adicionales dificultan materializar los proyectos que se impulsan.

#### **Al artículo 48.**

Artículo 48. Participación ciudadana en otros órganos de la Administración los Representantes de las organizaciones económicas, sociales, profesionales, de vecinos, grupos de acción local y plataformas ciudadanas, entre otras de defensa de servicios públicos, podrán asistir permanentemente a las reuniones, sesiones y actos de comisiones, consejos y órganos de las Administraciones Públicas y sus patronatos, institutos, sociedades, empresas públicas, fundaciones, organismos autónomos y demás formas de gestión de los servicios públicos, sin más limitaciones que las previstas en la legislación de transparencia y de protección de datos y salvo que su normativa de creación impida expresa y motivadamente la asistencia de personas o entidades a sus sesiones.

2. Para tal fin, las Administraciones Públicas habilitarán un tiempo al comienzo y al final de las reuniones o sesiones, donde puedan ejercer su derecho de voz, petición y propuesta, y deberán constar en las Actas de cada sesión las opiniones manifestadas por la ciudadanía.

Esta facultad que se atribuye a estos representantes desvirtúa la composición de los órganos, dificulta el desarrollo de las sesiones, la adopción de acuerdos y la redacción de las actas..

#### **Al artículo 64**

Artículo 64.3 Artículo Programas de formación para la participación ciudadana.

3. Especialmente se potenciará la formación en transparencia y participación ciudadana en el ámbito educativo, introduciendo la materia de educación en Participación Ciudadana en los centros educativos<sup>210</sup> desde la infancia y en todos los niveles del sistema educativo, (CEIP, IES, Ciclos formativos, educación universitaria), para profundizar en el conocimiento teórico, ético, epistemológico metodológico y tecnológico del hecho participativo<sup>212</sup>. Se tratará de conseguir la introducción de esta asignatura en la educación obligatoria con pleno carácter curricular..

Esto supone modificar los decretos currículos vigentes, y los RD actuales que establecen los contenidos mínimos de los distintos niveles educativos no regulan esta materia y, en todo caso, sobre la referencia la educación universitaria, carecemos de competencia para imponer ese contenido en los programas de grado.



## AI TÍTULO VI. OBSERVATORIO CIUDADANO DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA DE CASTILLA-LA MANCHA

Se crea el Observatorio Ciudadano de la Democracia de Castilla-La Mancha, como órgano de consulta, asesoramiento y participación de la Comunidad Autónoma para el seguimiento, fiscalización y garantía del impacto en la ciudadanía de las políticas públicas de la Administración Regional y de las entidades locales, adscrito a la Cortes Regionales.

La dotación económica necesaria para su funcionamiento constituirá una partida dentro de los presupuestos de las Cortes de Castilla-La Mancha.

La composición del órgano colegiado es muy numerosa, 60 personas, que hacen muy complicada la gestión.

Además la precisión numérica sobre el género de los representantes (hombres y mujeres) es innecesaria porque ya se ha determinado de manera general que la composición debe ser paritaria en todos los órganos colegiados de participación. En el apartado 5 se establece que la secretaría del Observatorio será desempeñada por una persona del Cuerpo funcionarial del servicio de participación ciudadana de la Junta designada por las Cortes de Castilla-La Mancha. Sobre esta cuestión, las labores de secretaría de un órgano colegiado pueden desempeñarse por cualquier funcionario de los cuerpos existentes en el ámbito de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, Cuerpo de administración general, jurídico o de letrados), sin que se vislumbre la razón de esa concreción contenida en el apartado mencionado.

Por otro lado, debería homogeneizarse la denominación de la denominación del Cuerpo, pues en este apartado se menciona a "Cuerpo funcionarial del servicio de participación ciudadana" y en la Disposición final tercera "Cuerpo superior de participación ciudadana"

### A la Disposición transitoria primera. Órganos competentes hasta la creación de las unidades de participación.

En el ámbito de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y sus organismos y entidades públicas, vinculados o dependientes, y hasta la creación y funcionamiento efectivo de las unidades de participación previstas en el artículo 58 de esta ley, a la entrada en vigor de la Ley, asumirán las funciones de éstas las Secretarías Generales de las Consejerías y los órganos equivalentes de cada uno de los restantes organismos y entidades.

En primer lugar la remisión al artículo 58 es errónea, el artículo 58 establece funciones pero no se refiere a órganos. Y, en todo caso, parecería lógico que estas funciones las asumiera el órgano competente de la Consejería con competencia en materia de participación ciudadana.



**A la Disposición final segunda. La Ley 2/1985, de 8 de mayo, sobre Iniciativa Legislativa Popular y de los Ayuntamientos de Castilla-La Mancha,**

El paso de 20.000 personas a 3000. Para formular una iniciativa legislativa ante las Cortes es muy acentuada y puede ocasionar problemas de funcionamiento en las Cortes e indirectamente en el Gobierno regional si se tiene que pronunciar sobre las mismas.

**A la disposición final tercera. Modificación de la Ley del Empleo Público de Castilla-La Mancha.**

Se crean dos cuerpos, uno en el subgrupo A1 y otro en el A2,  
12º. Cuerpo Superior de Participación Ciudadana.  
10º. Cuerpo de Gestión de Participación Ciudadana.

Sobre esta cuestión, el Decreto 315/1964, de 7 de febrero, por el que se aprueba la Ley articulada de Funcionarios Civiles del Estado, en vigor, establece en su artículo 24.1 que “Son funcionarios de Cuerpos especiales los que ejercen actividades que constituyen el objeto de una peculiar carrera o profesión y los que tienen asignado dicho carácter por razón de las circunstancias concurrentes en la función administrativa que les está encomendada...”.

La creación de Cuerpos responde a las peculiaridades mencionadas y las funciones que en principio desempeñarían estos funcionarios se pueden desarrollar por los funcionarios de los cuerpos de administración general o jurídico.

Toledo, el 24 de agosto de 2018

LA SECRETARIA GENERAL

Fdo.: Inmaculada Fernández Camacho

CASTILLA-LA MANCHA	REGISTRO INTERNO
Servicios Centrales de la Consejería de Agricultura, Medio Ambiente y Desarrollo Rural - TOLEDO -	
31 AGO 2018	
Anotación N.º 140536	

N/REF: SG/cgv

S/REF:

FECHA: 31 de agosto de 2018

ASUNTO: Anteproyecto Ley Participación Ciudadana

D. RAFAEL PEREZAGUA DELGADO

- SECRETARIO GENERAL DE LA PRESIDENCIA  
DE CASTILLA – LA MANCHA -  
Plaza del Conde, nº 2  
45071 - TOLEDO

En contestación al oficio de la Dirección General de Participación Ciudadana, de 25 de julio de 2018, que trata de los informes que faltan para completar una correcta elaboración del anteproyecto de ley de participación ciudadana de Castilla-La Mancha, y en relación con las competencias propias de esta Consejería, debo alegar que como órganos colegiados de participación y consulta adscritos a esta Consejería de Agricultura, Medio Ambiente y Desarrollo Rural, los Decretos 63/1985, de 11 de junio, y 141/1994, de 20 de diciembre, crearon, respectivamente, el Consejo Asesor Agrario de Castilla-La Mancha y el Consejo Asesor de Medio Ambiente de Castilla-La Mancha.

Así, y a título meramente ejemplificativo, manifestar que el Decreto 141/1994, prevé la participación en el Pleno del Consejo, además de las autoridades públicas pertenecientes a esta Junta de Comunidades, de una pluralidad de instituciones, entidades y personas físicas entre las que se encuentran las organizaciones no gubernamentales dedicadas a la defensa del medio ambiente, la Confederación Regional de Asociaciones de Consumidores y Usuarios, la Confederación Regional de Asociaciones de Vecinos, las organizaciones agrarias más representativas, las comunidades de regantes, los sindicatos de trabajadores más representativos, la Confederación de Empresarios, la Federación Regional de Municipios y Provincias, la Universidad de Castilla-La Mancha y dos vocales elegidos entre personalidades de reconocido prestigio por su conocimiento de la materia medioambiental, manifestándose el Decreto 63/1985, en términos similares respecto a la materia agropecuaria que regula.



Castilla-La Mancha

Consejería de Agricultura, Medio Ambiente y Desarrollo Rural

Secretaría General

C/ Pintor Matías Moreno, 4 – 45071 Toledo

Por todo ello, y dados los múltiples y variados intereses que estos órganos representan y que se ven afectados por el anteproyecto de ley, incluyendo una variación del régimen jurídico de la participación ciudadana, es menester que el anteproyecto sea sometido al juicio y opinión de las personas y entidades que forman parte de los referidos Consejos Asesores, por lo cual se deberá someter a consulta de los mismos el anteproyecto y documentación anexa para que, las diversas personas y entidades que los componen, puedan pronunciarse al respecto.





## INFORME RELATIVO AL ANTEPROYECTO DE LEY DE PARTICIPACIÓN DE CASTILLA-LA MANCHA.

En relación con el anteproyecto de Ley de participación de Castilla-La Mancha enviado a esta Secretaría General con fecha 26 de julio de 2018, se procede a efectuar las siguientes:

### I. OBSERVACIONES DE CARÁCTER FORMAL.

**PRIMERA:** En primer término y comenzando por la Exposición de Motivos del anteproyecto de Ley, el número 12 de las Directrices de técnica normativa, aprobadas mediante Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, indica que *“la parte expositiva de la disposición cumplirá la función de describir su contenido, indicando su objeto y finalidad, sus antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta. Si es preciso, resumirá sucintamente el contenido de la disposición, a fin de lograr una mejor comprensión del texto, pero no contendrá partes del texto del articulado. Se evitarán las exhortaciones, las declaraciones didácticas o laudatorias u otras análogas.”*

En ese sentido, se recomienda reducir el contenido didáctico de la parte expositiva y acortar en la medida de lo posible la extensión de ésta.

Asimismo, se recuerda la necesidad de añadir, al final de la exposición de motivos, la clásica fórmula promulgatoria propia de los anteproyectos de Ley.

**SEGUNDA:** Según las Directrices de técnica normativa, *“las disposiciones generales son aquellas que fijan el objeto y ámbito de aplicación de la norma, así como las definiciones necesarias para una mejor comprensión de algunos de los términos en ella empleados. Deberán figurar en los primeros artículos de la disposición y son directamente aplicables, en cuanto forman parte de la parte dispositiva de la norma”* (apartado 17). Asimismo, y respecto al lugar de inclusión, la directriz 18 establece que *“Si la norma se divide en títulos, los artículos que contengan disposiciones generales se incluirán en el TÍTULO PRELIMINAR, «Disposiciones generales», u otras denominaciones del tipo «ámbito y finalidad»”*.

En consecuencia, se considera que, en aras a una mejor técnica normativa, el Título I debería denominarse **TÍTULO PRELIMINAR, «Disposiciones generales»** (sin subdivisión en Capítulos).

**TERCERA:** Se sugiere que, de conformidad con el principio de no proliferación contenido en la directriz 64, se limiten las numerosas remisiones a otras normas que se contienen en el anteproyecto.

**CUARTA:** En aplicación del principio de economía de la cita, enunciado en la directriz 69, cuando se cite un precepto de la misma disposición, no deberán utilizarse expresiones tales como “de la presente ley”, excepto cuando se citen conjuntamente preceptos de la misma disposición y de otra diferente.



**QUINTA:** Se recomienda que las citas a las leyes que se realizan a lo largo del texto se realicen incluyendo el título completo de la norma: TIPO (completo), NÚMERO y AÑO (con los cuatro dígitos), separados por una barra inclinada, FECHA y NOMBRE (directriz 73). Por ejemplo: *“de conformidad con lo dispuesto en el artículo 88 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas”*.

**SEXTA:** Según la Directriz 78, las citas a disposiciones comunitarias se realizarán siguiendo el siguiente modelo, por ejemplo:

*“Directiva 2002/59/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2002, relativa al establecimiento de un sistema comunitario de seguimiento y de información sobre el tráfico marítimo y por la que se deroga la Directiva 93/75/CEE del Consejo”*.

**SÉPTIMA:** Según la directriz 26, “los artículos no deberán contener motivaciones o explicaciones, cuyo lugar adecuado es la parte expositiva de la disposición”.

Se recomienda realizar una revisión general del articulado y suprimir determinadas explicaciones, que pueden resultar didácticas, pero que se separan claramente de esta norma. Sirva como ejemplo la definición de los grupos de acción local que ofrece el proyectado artículo 60, más propia de la parte expositiva que de la dispositiva.

**OCTAVA:** De conformidad con la directriz 32, cuando se realicen enumeraciones, cada ítem podrá iniciarse con minúscula y acabar con una coma, excepto el penúltimo, que acabará con las conjunciones «o» o «y», y el último, que, de no haber cláusula de cierre, acabará con punto y aparte.

En consecuencia, debe evitarse en la medida de lo posible acabar una enumeración con fórmulas como etcétera, puntos suspensivos o la fórmula “por ejemplo”. Véase la redacción de los artículos 4. 2 a) o 27.3 o 13.3 c).

**NOVENA:** Respecto del contenido del Anexo I del anteproyecto de Ley, se recomienda atender a lo previsto en la directriz 46, que establece que:

*“Los anexos contendrán:*

- a) *Conceptos, reglas, requisitos técnicos, etc., que no puedan expresarse mediante la escritura, como, por ejemplo, planos o gráficos.*
- b) *Relaciones de personas, bienes, lugares, etc., respecto de los cuales se haya de concretar la aplicación de las disposiciones del texto.*
- c) *Acuerdos o convenios a los que el texto dota de valor normativo.*
- d) *Otros documentos que, por su naturaleza y contenido, deban integrarse en la disposición como anexo.*

En consecuencia, analizado el contenido del anexo, que incorpora auténticas normas relativas al procedimiento de recogida de firmas, plazos, recuentos y forma de validar



las mismas, se recomienda que dicho contenido se incorpore al anteproyecto como parte del articulado o, en su caso, al tratarse de aspectos muy pormenorizados, que se plantee la posibilidad de desarrollar los mismos a través de una norma reglamentaria de desarrollo de la futura Ley.

**DÉCIMA:** Respecto de la disposición derogatoria, que se limita a contemplar la derogación de las disposiciones de igual o inferior rango emanadas de los órganos de la Comunidad Autónoma que se opongan a lo previsto en la Ley proyectada, por su trascendencia se reproduce a continuación la directriz 41 de las Directrices de técnica normativa:

*“Disposiciones derogatorias. Las disposiciones derogatorias contendrán únicamente las cláusulas de derogación del derecho vigente, que deberán ser precisas y expresas, y, por ello, habrán de indicar tanto las normas o partes de ellas que se derogan como las que se mantienen en vigor. En el caso de que se precisen las normas que mantienen su vigencia, deberá hacerse en un nuevo apartado de la misma disposición derogatoria.”*

Se evitarán cláusulas genéricas de derogación del derecho vigente que en ningún caso pueden sustituir a la propia enunciación de las normas derogadas.

*Debe evitarse que, mediante las cláusulas derogatorias, pervivan en el ordenamiento jurídico diversas normas con el mismo ámbito de aplicación. En el caso de que deba mantenerse la vigencia de algunos preceptos de la norma derogada, deberán incorporarse al nuevo texto como disposiciones adicionales o transitorias, según su naturaleza.”*

Esta directriz es esencial en el proceso de elaboración de normas y su observancia debe garantizarse en aras a la salvaguarda del principio de seguridad jurídica, por lo que se recomienda que dicha disposición se redacte de nuevo y que contenga una relación exhaustiva tanto de los preceptos de la normativa autonómica que se derogan como de aquellos que conservan su vigencia, máxime tratándose de un anteproyecto de Ley de carácter marcadamente transversal y que puede afectar a numerosas normas con rango de Ley o inferior, como se verá a continuación.

**UNDÉCIMA:** Respecto de la *vacatio legis* prevista en el anteproyecto, que se prevé que entre en vigor al día siguiente de su publicación en el DOCM, debe ponerse de manifiesto que la *vacatio legis* deberá posibilitar el conocimiento material de la norma y la adopción de las medidas necesarias para su aplicación, de manera que solo con carácter excepcional la nueva disposición entraría en vigor en el mismo momento de su publicación (directriz 42).

Tratándose de una norma muy ambiciosa, cuya puesta en funcionamiento requeriría profundas modificaciones en la estructura orgánica de la Administración regional y la implementación de diversos procedimientos que, al menos a priori, parecen complejos y altamente costosos, se recomienda un periodo de vacancia acorde a los retos que supone este proyecto normativo.



**DUODÉCIMA:** Se recomienda, con carácter general, una revisión de la redacción del anteproyecto a fin de eliminar, en la medida de lo posible, los abundantes conceptos jurídicos indeterminados existentes, así como algunos conceptos inexistentes en el ordenamiento jurídico.

Ejemplos de lo primero, pueden ser, entre otros los siguientes: “Colegios Profesionales y otros organismos de la Administración corporativa, en la participación en órganos específicos” (art. 5 f); “(...) se remitirá al órgano consultivo relacionado con la materia (art.21.2; “(...) la Administración competente convocará las ocasiones necesarias en asamblea a todos los vecinos (...)” (art. 24.4); “(...) corporaciones económicas de cualquier tipo” (art. 26.1 d)), etc.

Ejemplos de lo segundo pueden ser los conceptos de “funcionariado directivo” (varias referencias, entre ellas, artículo 26.1 d)); “empadronados en la Comunidad Autónoma o en el municipio” (artículo 22.3 a); “órgano ciudadano autónomo” (artículo 57).

## II. OBSERVACIONES AL CONTENIDO DEL ARTICULADO.

**PRIMERA:** El objeto de la norma proyectada comprende, entre otros: “*la regulación de los órganos de participación, cooperación y control de la ciudadanía a los que se refiere la presente ley, así como el régimen general de la participación y colaboración con las Administraciones Públicas de las organizaciones empresariales y sindicales, entidades de la economía social, asociaciones intersectoriales de trabajadores autónomos, cooperativas y asociaciones agrarias y del conjunto de entidades, organizaciones, asociaciones, confederaciones, plataformas y movimientos vecinales y sociales, que actúan en Castilla-La Mancha*” (artículo 1 b ).

A este respecto, cabe poner de relieve que esta Consejería dispone de órganos de participación muy diversos y regulados a través de distintos instrumentos normativos, algunos de ellos mediante leyes autonómicas e incluso, en algún caso, por normativa estatal e incluso por normas comunitarias.

Así, y con carácter no exhaustivo, pueden relacionarse los siguientes, distinguiendo según su forma de creación:

### A) ÓRGANOS CREADOS MEDIANTE DISPOSICIONES DE CARÁCTER GENERAL:

1º) CONSEJO DE RELACIONES LABORALES DE CASTILLA-LA MANCHA, creado por la Ley 9/2002, de 6 de junio, de creación del Consejo de Relaciones laborales de Castilla-La Mancha.

2º) COMISIÓN CONSULTIVA REGIONAL DE CONVENIOS COLECTIVOS, creado por la Ley 8/2008, de 4 de diciembre, de creación de la Comisión Consultiva Regional de Convenios Colectivos.

3º) CONSEJO DE ECONOMÍA SOCIAL DE CASTILLA-LA MANCHA, regulado en la Ley 11/2010, de 4 de noviembre, de Cooperativas de Castilla-La Mancha (y Decreto



193/2005, de 27 de diciembre, de organización y funcionamiento del Consejo Regional de Economía Social de Castilla-La Mancha).

4º) COMISIÓN DE ARBITRAJE, CONCILIACIÓN Y MEDIACIÓN EN EL ÁMBITO DE LA ECONOMÍA SOCIAL, regulado mediante Decreto 72/2006, de 30 de mayo, de los procedimientos de Arbitraje, Conciliación y Mediación en el ámbito de la Economía Social.

5º) FORO REGIONAL PARA LA INTEGRACIÓN DE LA POBLACIÓN INMIGRANTE EN CASTILLA-LA MANCHA, establecido en virtud del Decreto 338/2008, de 4 de noviembre, por el que crea y regula el Foro para la integración de la población inmigrante en Castilla-La Mancha.

6º) COMITÉ DE SEGUIMIENTO DEL PROGRAMA OPERATIVO FSE 2014-2020, creado en cumplimiento del Reglamento (CE) nº 1083/2006 del Consejo, de 11 de julio de 2006, por el que se establecen las disposiciones generales relativas a los Fondos Estructurales.

7º) COMISIÓN REGIONAL DE SEGURIDAD Y SALUD LABORAL, previsto en el Decreto 104/1996, de 9 de julio, de creación de la Comisión Regional y Comisiones Provinciales de Seguridad y Salud Laboral.

8º) COMISIONES PROVINCIALES DE SEGURIDAD Y SALUD LABORAL, previstas en el Decreto 104/1996, de 9 de julio, de creación de la Comisión Regional y Comisiones Provinciales de Seguridad y Salud Laboral.

9º) COMISIÓN OPERATIVA AUTONÓMICA DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL creada en virtud de la Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

10º) COMISIÓN CONSULTIVA TRIPARTITA DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL EN CASTILLA LA MANCHA, regulada en la Orden de 17 de mayo de 2007, de la Consejería de Trabajo y Empleo, por la que se crea la Comisión Consultiva Tripartita de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en Castilla-La Mancha.

11º) COMISIÓN INTERDEPARTAMENTAL DE SEGURIDAD Y SALUD LABORAL, establecida mediante el Decreto 17/2006, de 28 de febrero, de Creación de la Comisión Interdepartamental de Seguridad y Salud Laboral.

12º) OBSERVATORIO PARA LA PREVENCION DE RIESGOS LABORALES, establecido mediante el Decreto 20/2007, de 27 de marzo, por el que se crea y regula el observatorio para la prevención de riesgos laborales de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha.



13º CONSEJO DE FORMACIÓN PROFESIONAL DE CASTILLA-LA MANCHA, que deriva de la Ley 1/2001, de 5 de abril, por la que se crea y regula el Consejo de Formación Profesional de Castilla-La Mancha.

14º COMISIÓN CONSULTIVA PARA EL EMPLEO Y LA FORMACIÓN PROFESIONAL PARA EL EMPLEO, prevista en el Decreto 71/2012, de 29 de marzo, por el que se crea y regula la Comisión Consultiva para el Empleo y la Formación Profesional para el Empleo.

15º OBSERVATORIO REGIONAL DE MERCADO, creado por la Ley 15/2011, de 15 de diciembre, de Emprendedores, Autónomos y Pymes y regulado mediante el Decreto 70/2012, de 29 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Observatorio Regional de Mercado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

16º CONSEJO DE TURISMO DE CASTILLA-LA MANCHA, previsto en la Ley 8/1999, de 26 de Mayo, de Ordenación del Turismo de Castilla-La Mancha y regulado mediante el Decreto 31/1998, de 21 de Abril, de creación del Consejo de Turismo de Castilla-La Mancha (modificado por el Decreto 17/2007, de 20 de Marzo).

17º COMISIÓN DE ARTESANÍA DE CASTILLA-LA MANCHA, previsto en la Ley 14/2002, de 11 de julio, de ordenación y fomento de la artesanía de Castilla-La Mancha y regulado por Orden de 21 de abril de 2010, por la que se regula la composición, organización y funcionamiento de la Comisión de Artesanía de Castilla-La Mancha.

18º OBSERVATORIO REGIONAL PARA LAS ENERGÍAS RENOVABLES, previsto y regulado en la Ley 1/2007, de 15 de febrero, de Fomento de las Energías Renovables e Incentivación del Ahorro y Eficiencia Energética en Castilla-La Mancha.

**B) ÓRGANOS CREADOS A TRAVÉS DE INSTRUMENTOS QUE NO TIENEN CARÁCTER NORMATIVO.**

1º MESA DE COORDINACIÓN Y SEGUIMIENTO DEL PACTO POR LA RECUPERACIÓN ECÓMICA.

2º COMISIÓN DE TRABAJO PACTO POR LA RECUPERACIÓN ECONÓMICA 2015-2020. EJE 1 PROMOCIÓN ECONÓMICA Y EMPRESARIAL.

3º COMISIÓN DE TRABAJO PACTO POR LA RECUPERACIÓN ECONÓMICA 2015-2020. EJE 2 POLÍTICAS DE EMPLEO.

4º COMISIÓN DE TRABAJO PACTO POR LA RECUPERACIÓN ECONÓMICA 2015-2020. EJE 3 CUALIFICACIÓN PROFESIONAL Y RECURSOS HUMANOS.

5º COMISIÓN DE TRABAJO PACTO POR LA RECUPERACIÓN ECONÓMICA 2015-2020. EJE 4 INVESTIGACIÓN, DESARROLLO E INNOVACIÓN.



6º) COMISIÓN DE TRABAJO PACTO POR LA RECUPERACIÓN ECONÓMICA 2015-2020. EJE 5 INDUSTRIALIZACIÓN Y MODELO ENERGÉTICO.

7º) COMISIÓN DE TRABAJO PACTO POR LA RECUPERACIÓN ECONÓMICA 2015-2020. EJE 6 INFRAESTRUCTURAS Y AGUA.

8º) COMISIÓN DE TRABAJO PACTO POR LA RECUPERACIÓN ECONÓMICA 2015-2020. EJE 7 AGRICULTURA Y SOSTENIBILIDAD.

9º) COMISIÓN DE LA MINERÍA DE CASTILLA-LA MANCHA.

10º) FORO PARA LA SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA Y REDUCCIÓN DE CARGAS.

Se citan, por su relevancia, los órganos relacionados anteriormente, si bien pueden existir otros que deriven de instrumentos no normativos (convenios de colaboración, acuerdos, etc).

Pese a lo prolíjo de la enumeración, ésta resulta necesaria para poner de relieve la trascendencia de lo dispuesto en el anteproyecto de Ley, cuyo objeto es regular los órganos de participación de la ciudadanía.

Poniendo en relación las referencias del articulado a los órganos de participación con lo dispuesto por la Disposición Adicional Primera, parece deducirse que la intención del anteproyecto de Ley es que se mantengan dichos órganos con las adaptaciones que resulten necesarias en sus normas de creación para hacerlos compatibles con la regulación de los estos órganos que realiza el anteproyecto.

**Dicha regulación se acomete en el Título IV del anteproyecto y contiene una serie de normas fragmentadas de las que pueden extraerse varias conclusiones:**

1º) Los órganos de participación no pueden estar formados por una mayoría de personas que representen a la Administraciones Públicas (art. 44.2). Esta disposición obligaría, *de facto*, a modificar la composición de numerosos órganos de gran tradición y que han funcionado durante décadas sin ningún tipo de inconveniente, por lo que debería plantearse su conveniencia.

2º) En su composición se procurará alcanzar la paridad de género (art. 44.3). Igualmente, en este caso, habría que modificar la composición de numerosos órganos. En algunos casos, cuando los nombramientos de algunas personas lo son por ostentar determinados cargos en otros organismos, puede resultar una previsión de imposible cumplimiento.

3º) Los órganos tendrán el carácter de órganos consultivos (artículo 45). Esta previsión obligaría a modificar las normas de creación y funcionamiento de varios órganos que tienen carácter participativo pero entre sus funciones no están las consultivas. En algunos casos puede resultar innecesario atribuirles este carácter.



4<sup>a)</sup> Las decisiones mayoritarias de los órganos de participación vincularán a la Administración. Véase la observación SEGUNDA.

5<sup>a)</sup> En los órganos de participación existirán, entre los representantes de la Administración, representantes de los municipios (preferentemente Concejales). Esta previsión del artículo 46.1 carece de sentido para aquellos órganos que tengan un ámbito competencial ajeno a las competencias municipales.

6<sup>a)</sup> El anteproyecto de Ley dedica los artículos 49 a 52 a la participación institucional de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas.

Así, tras establecer una regulación mínima de dicha participación institucional, el artículo 52 crea el denominado **“Consejo del Diálogo Social”** o **“Consejo del Diálogo Social por la Economía y el Empleo de Castilla-La Mancha”** (no existe concordancia entre el título del artículo y el contenido del mismo) que se define como *“órgano colegiado de participación institucional permanente, con carácter tripartito y paritario, sin personalidad jurídica propia, constituido por representantes del Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha. El citado Consejo impulsará la concertación y la coordinación socioeconómica y la participación institucional”*.

A este respecto, es necesario traer a colación el artículo 5.4 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que tiene carácter de legislación básica, y que determina con claridad que “no podrán crearse nuevos órganos que supongan duplicación de otros ya existentes si al mismo tiempo no se suprime o restringe debidamente la competencia de éstos. A este objeto, la creación de un nuevo órgano sólo tendrá lugar previa comprobación de que no existe otro en la misma Administración Pública que desarrolle igual función sobre el mismo territorio o población”.

Si bien es cierto que las funciones del órgano se remiten a un futuro desarrollo reglamentario, es claro e inequívoco de la simple lectura del apartado antes citado, que nos encontramos ante un órgano que duplica otro ya existente. Se trata del **Consejo de Relaciones Laborales de Castilla-La Mancha**, regulado en la Ley 9/2002, de 6 de junio, de creación del Consejo de Relaciones Laborales de Castilla-La Mancha.

La Ley define al Consejo de Relaciones Laborales de Castilla-La Mancha como un órgano de diálogo institucional, concertación y participación entre sindicatos, organizaciones empresariales y la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha en el diseño y desarrollo de las políticas de la Comunidad Autónoma en materia de relaciones laborales y en el seguimiento de su ejercicio.

Está compuesto por doce miembros: en representación de la Administración de la JCCM Presidente, Vicepresidente y dos vocales. En representación de las



organizaciones empresariales más representativas cuatro vocales. En representación de las organizaciones sindicales más representativas cuatro vocales.

La Presidencia del Consejo la ostenta la persona titular de la Consejería.

Las funciones del Consejo Regional de Relaciones Laborales son las siguientes:

- El Consejo conocerá previamente las disposiciones que dicte la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y que incidan en el ámbito laboral, antes de su aprobación.

- Elaborar, promover y emitir, a iniciativa propia o a propuesta del Gobierno de la Región, por sí o a petición de las Cortes Regionales, estudios e informes con inclusión de propuesta, en su caso, en materia de relaciones laborales, mercado de trabajo y prevención de riesgos laborales, recomendando su aplicación.

- Fomentar la negociación colectiva dentro del respeto al principio de autonomía consagrado en el artículo 31.1 de la Constitución e impulsar, dentro de la autonomía propia de las partes negociadoras, una adecuada estructura de los Convenios en los ámbitos territorial y sectorial.

- Actuar, a través de los órganos que se determinen normativamente, como órgano de consulta de la Autoridad Laboral en los supuestos de adhesión de convenios colectivos, la determinación del ámbito funcional de convenios colectivos, y para emitir el informe preceptivo en los supuestos de extensión de convenios colectivos, sin perjuicio de las atribuciones que corresponden a las organizaciones sindicales y empresariales representadas en el mismo.

- Promover y facilitar los mecanismos necesarios para seguir avanzando en la consolidación del órgano para la conciliación, mediación y arbitraje en los conflictos de trabajo.

- Facilitar el seguimiento de los procesos de elecciones a delegados de personal y miembros de comités de empresa.

- Promover acuerdos básicos para la creación y reforzamiento del papel central, de las comisiones paritarias, en los diversos ámbitos de la negociación colectiva, con la composición y competencias que las partes negociadoras determinen.

- Participar y promover la participación en Congresos, Jornadas, Seminarios y Conferencias relacionadas con el estudio, el debate y la difusión de dichas cuestiones.

- Hacer estudios y propuestas, así como el seguimiento en materia de fluctuaciones del mercado de trabajo en Castilla-La Mancha,

- Realizar estudios y propuestas sobre las relaciones laborales de los trabajadores extranjeros en Castilla-La Mancha.



- Cualquier otra función que le sea atribuida por la legislación vigente.

Como puede comprobarse con una lectura de las funciones que la Ley encomienda al Consejo, se trata de un órgano de participación institucional que se sitúa en el ámbito del Diálogo Social en el sistema de Relaciones Laborales, ámbito de gran trascendencia social y económica en el que es fundamental la interlocución y el consenso en aras a la puesta en marcha y ejecución de políticas que contribuyan a la concertación y a la paz social y que viene desarrollando su actividad en el ámbito de las relaciones laborales de forma continua desde el año de su creación.

En consecuencia, y considerando que el órgano cuya creación se propone puede crear duplicidad de funciones con el Consejo de Relaciones laborales de Castilla-La Mancha, se recomienda un replanteamiento del mismo y, en todo caso, la puesta en marcha de mecanismos de coordinación con esta Consejería en tanto que es la titular de las competencias en materia de diálogo social. Asimismo, se recomienda que la composición y funciones de este órgano se contemplen en el propio anteproyecto de Ley y no se deje a futuros desarrollos de la misma.

7º) El plazo para la adaptación de la normativa afectada es de tres meses. Dicho plazo es insuficiente debido a que, como se ha puesto de manifiesto, en muchos casos resulta precisa la modificación de normas con rango de Ley que, por razones procedimentales, requieren un periodo que, en el mejor de los casos, podría aproximarse a un año.

En otros casos la adopción no será posible porque las normas de creación son estatales (e incluso comunitarias).

**En consecuencia, se recomienda un replanteamiento de la regulación de los órganos de participación que pretende acometer el anteproyecto de Ley.**

**Asimismo, y en tanto que afecta de forma evidente al funcionamiento de dichos órganos, se recomienda que el anteproyecto se comunique a todos ellos para que, en su caso, sea objeto de debate y votación en el seno de los mismos.**

**SEGUNDA:** Respecto de los principios básicos contenidos en el artículo 3 del anteproyecto de Ley, se recomienda un replanteamiento del denominado “*principio de horizontalidad y relevancia del protagonismo ciudadano*”.

El anteproyecto establece literalmente lo siguiente:

*“Principio de horizontalidad y relevancia del protagonismo ciudadano, en cuya virtud las conclusiones de los procesos e instrumentos de participación serán siempre tenidos en cuenta, teniendo derecho la ciudadanía a ver incluidas sus propuestas y decisiones en la gestión de los asuntos públicos, cuando sean claramente mayoritarias, con obligación para las Administraciones Públicas de exponer públicamente las razones de su no vinculación con los resultados de las iniciativas ciudadanas en los términos y con los requisitos de motivación, de carácter preceptivo,*



*previstos en el procedimiento administrativo y en la presente ley. En el caso de que las Administraciones Públicas planteen objeciones técnicas para la adopción de las propuestas, vendrán obligadas, además de exponer motivadamente dichas objeciones técnicas en los informes preceptivos previstos en esta ley, a establecer y poner en marcha los mecanismos necesarios para resolverlas estableciendo al efecto un plazo razonable para ello que en ningún caso podrá exceder de un año”.*

Este principio debe matizarse en tanto que su aplicación literal podría conducir a que la Administración se entendiera obligada a llevar a efecto cualquier iniciativa ciudadana mayoritaria. Por razones obvias, y más tratándose de una Administración autonómica, deben operar una serie de límites: el primero es el ámbito competencial de la Comunidad Autónoma. Imaginemos que, en hipótesis, los ciudadanos pidiesen al Gobierno regional que adoptase decisiones en materia penal o de inmigración, por poner un ejemplo. El cumplimiento del mandato ciudadano sería inconstitucional y obviamente, tras el planteamiento de las objeciones técnicas, la puesta en marcha de mecanismo alguno sería imposible.

El artículo 11 parece establecer ciertos matices al principio general, incluso contemplando la posibilidad de que la decisión de la ciudadanía no se llegue a materializar (para lo que se requieren informes jurídicos y “políticos”), por lo que parecería adecuado rebajar el tono de este principio general en tanto que supone un elemento de interpretación que, en lugar de aportar claridad, genera confusión.

Asimismo, el artículo 14 establece ciertos matices. Así establece que el objeto de las iniciativas ciudadanas deberá estar referido a materias de la competencia de la Administración a la que se solicite. Sería conveniente incorporar estos límites al enunciar el principio general.

**TERCERA.** Continuando con los principios básicos contenidos en el artículo 3 del anteproyecto de Ley, se recomienda, asimismo, un replanteamiento del denominado “principio de transparencia” en los términos en los que está redactado.

En virtud de este principio *“todas las actuaciones y sesiones de los órganos administrativos serán abiertos a la ciudadanía, salvo expresa prohibición legal”*.

Adviértase que la norma habla de todas las “actuaciones” y “sesiones” de “todos los órganos” (no solo de los de participación ciudadana). Entendiendo “órgano administrativo” en el sentido del artículo 5 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que los define como “*las unidades administrativas a las que se atribuyan funciones que tengan efectos jurídicos frente a terceros o cuya actuación tenga carácter preceptivo*”, en puridad, podría entenderse que cualquier actuación de cualquier Servicio de la Administración regional estaría abierta a la ciudadanía que, entiéndase de forma constructiva, podría estar sentada al lado del funcionario mientras redacta un oficio o atiende a un ciudadano. Incluso podría estarlo mientras se ocupa de resolver un asunto en el que esté interesado



directamente, pues la norma en su redacción actual no contempla suerte alguna de limitación, abstención o cautela en cuanto a protección de datos personales, etc.

**CUARTA:** Respecto del ámbito de aplicación de la ley proyectada, es necesario advertir la existencia de errores en el artículo 4, en el que además de advertirse cierta confusión entre el Gobierno y la Administración, se enumera como “órganos autónomos” –la denominación correcta sería “organismos autónomos”- a empresas públicas (como GEACAM). Además, se emplean los términos “empresa” y “sociedad mercantil” como realidades distintas, cuando no lo son.

**QUINTA:** En relación con los derechos de los sujetos que pueden ejercer el derecho de participación, el artículo 6 b) de la norma proyectada puede contravenir lo dispuesto en el artículo 20.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Dicho precepto establece que las solicitudes de información pública se resolverán y notificarán al solicitante de información pública en el plazo de un mes desde la recepción de la solicitud, plazo que podrá ampliarse por otro mes en el caso de que lo solicitado sea complejo o voluminoso.

Por tanto, la obligatoriedad de que el solicitante disponga de la información con una antelación de 10 días a la fecha del “evento” donde deba tratarse la cuestión no parece compatible con el plazo de la Ley 19/2013, que debe recordarse que tiene el carácter de legislación básica.

**SEXTA:** Se recomienda la reconsideración de lo previsto en la letra e) del proyectado artículo 6, en particular en lo relativo a la posibilidad de que los sujetos que pueden ejercer el derecho de participación tengan atribuido el derecho a “disponer” de partidas presupuestarias o de que éstas “gestionadas directamente por la ciudadanía”, expresiones que podrían contravenir la legislación presupuestaria vigente.

**SÉPTIMA:** Continuando con el análisis de los derechos de los sujetos que pueden ejercer el derecho de participación, el artículo 6 d) de la norma proyectada podría suponer un solapamiento o duplicidad, al menos en parte (en lo previsto en el inciso segundo de dicha letra), con el procedimiento de consulta pública previa previsto en el artículo 133 de la Ley 39/2015, de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que se lleva a efecto de forma preceptiva y con carácter previo a la elaboración de anteproyectos de Ley o proyectos de reglamento.

**OCTAVA:** En el caso de optar por la figura de los “presupuestos participativos” y si éste resultare compatible con la legislación presupuestaria estatal y autonómica, se sugiere la revisión del artículo 27, relativo a la participación de la ciudadanía en la elaboración y gestión de los presupuestos y, en especial el apartado segundo del artículo proyectado, que vendría a establecer que del porcentaje destinado a presupuestos participativos (1% del presupuesto anual, que se irá incrementando hasta un 10%), al menos el 50% se destinaría a propuestas de ámbito provincial o



inferior, y que esas cantidades serían distribuidas entre todas las provincias o comarcas de forma directamente proporcional a la población, la dispersión poblacional, el número de municipios y el menor nivel de renta.

Así, en primer lugar, no se establece el lapso temporal para incrementar del 1% al 10% las partidas. Tampoco queda claro si el reparto se haría por provincias o por comarcas y en este último caso, tampoco se aclara cuáles serían dichas comarcas. Por último, estos criterios de reparto pueden resultar incompatibles con los previstos en la Ley 5/2017, de 30 de noviembre, de Estímulo Económico de Zonas Prioritarias en Castilla-La Mancha, el Decreto 52/2018, de 31 de julio, de delimitación geográfica de zonas prioritarias en Castilla-La Mancha y con la distribución municipal de la Inversión Territorial Integrada Castilla-La Mancha que figura en el Anexo del Decreto 31/2017, de 25 de abril, por el que se establece el procedimiento de gobernanza de la Inversión Territorial Integrada (ITI) de Castilla-La Mancha para el período de programación 2014-2020, o la distribución que, en su caso, se determine en posteriores períodos de programación.

Debería aclararse, asimismo, en relación con los “presupuestos participativos”, cual es el alcance de la “cogestión” y “coejecución” por la ciudadanía de los proyectos, programas y servicios a los que alude el anteproyecto.

**NOVENA:** Se sugiere una mejora en la regulación del denominado Servicio Público de Participación Ciudadana. Si bien parece desprenderse que dicho servicio se prestará descentralizadamente, se supone que a través de las unidades de participación de las Consejerías, y por ende, no parece ser la intención del anteproyecto la creación de un organismo autónomo, la denominación del servicio e incluso sus funciones de coordinación pueden llevar a confusión.

Asimismo, se advierte cierta confusión en el diseño del sistema, de forma que mientras el artículo 37 determina que existirán unidades de participación en cada Consejería, a su vez, el artículo 36, establece que el servicio estará presente “en todas las Delegaciones de la Junta”. Asimismo, el artículo 37.4 determina que “existirá una unidad de participación en cada Delegación Provincial de la Junta”.

Por otro lado, mientras que las unidades de las Consejerías dependen “funcionalmente” de las Secretarías Generales (no consta si serán independientes o si están sujetas algún tipo de dependencia jerárquica), las unidades de participación de las Delegaciones de la Junta dependen “jerárquicamente” de la delegación y “funcionalmente” del órgano competente en materia de participación ciudadana.

Por ello, se recomienda la revisión de estos aspectos y, asimismo, se advierte de la posibilidad de posibles solapamientos entre las unidades de las Consejerías y las de las Delegaciones de la Junta.

**DÉCIMA:** El reglamento de régimen interior de la Comisión Interdepartamental de Participación Ciudadana previsto en el artículo 38.4 de la norma proyectada no debe



concretar, como se pretende, las Direcciones Generales que integrarán la Comisión. Éstas deben contemplarse en una auténtica norma jurídica y no en un mero reglamento interno. No se comprende la razón que lleva a que el artículo 38 establezca las personas titulares de la Presidencia, la Vicepresidencia, las Vocalías y la Secretaría y, sin embargo, deje al albur de un reglamento de régimen interior el nombramiento del resto de los miembros de la Comisión, por lo que se recomienda una nueva redacción del precepto proyectado.

**UNDÉCIMA:** Se recomienda la modificación del artículo 40 de la norma proyectada. Dicho precepto establece lo siguiente: “(...) *La Junta desarrollará, entre otras, la función de facilitar y desarrollar la acreditación y el reconocimiento de las competencias adquiridas por las personas voluntarias, de conformidad con la normativa general de reconocimiento de las competencias adquiridas por experiencia laboral o por vías no formales de formación. Para tal fin, el órgano competente en participación establecerá acuerdos de colaboración con las entidades de voluntariado para la certificación y la validación oficial de las experiencias de voluntariado participativo establecido en el punto 1 de este artículo*”.

Este inciso contraviene lo previsto en el Real Decreto 1224/2009, de 17 de julio, de reconocimiento de las competencias profesionales adquiridas por experiencia laboral. Este Real Decreto establece el procedimiento y los requisitos para la evaluación y acreditación de las competencias profesionales adquiridas por las personas a través de la experiencia laboral o de vías no formales de formación, así como los efectos de esa evaluación y acreditación de competencias.

El procedimiento y los requisitos establecidos en el Real Decreto, así como los efectos de la evaluación y acreditación de competencias, tienen alcance y validez en todo el territorio del Estado.

El Real Decreto determina que las Administraciones competentes realizarán la convocatoria pública del procedimiento de evaluación y acreditación de las competencias profesionales, adquiridas a través de la experiencia laboral o de vías no formales de formación. Mediante distintas órdenes conjuntas de esta Consejería de Economía, Empresas y Empleo y de la Consejería de Educación, Cultura y Deporte se han convocado distintos procedimientos de acreditación de competencias.

Las convocatorias, que respetan lo previsto en el Real Decreto (normativa básica), suponen que las personas que quieran obtener la acreditación de sus competencias deban inscribirse en el procedimiento y superar las distintas fases previstas en la norma, pudiendo obtener al final del procedimiento el correspondiente certificado de profesionalidad.

No es posible obtener esa acreditación como contempla el precepto proyectado, esto es, mediante un convenio de colaboración con entidades de voluntariado.



**DUODÉCIMA:** El Título VI del Anteproyecto crea el denominado “Observatorio Ciudadano de la Democracia Participativa en Castilla-La Mancha”.

Pese a que dicho órgano se crea, según el artículo 69, para “*el seguimiento, fiscalización y garantía del impacto en la ciudadanía de las políticas públicas de la Administración regional y de las entidades locales, en especial las que fomentan la igualdad, así como el estudio e impulso de la participación ciudadana y del cumplimiento y respecto a lo dispuesto en esta ley (...)*”, en artículos posteriores se realiza una ampliación de funciones que llega hasta “*velar por el cumplimiento y el desarrollo de los derechos y libertades públicas establecidos en nuestra Constitución y Estatuto de Autonomía, vigilando y controlando el cumplimiento por las Administraciones Públicas del conjunto de obligaciones establecidas en nuestro ordenamiento jurídico, en especial del derecho a la participación y a la democracia participativa.*”

Estas funciones tan amplias, encaminadas a la garantía de los derechos y libertades, así como el carácter autónomo e independiente del órgano y la adscripción a las Cortes de Castilla-La Mancha, se asemejan más a las atribuciones propias de un Defensor del Pueblo autonómico, excediendo del objeto y finalidad declaradas en este Anteproyecto, por lo que se recomienda su revisión.

**DECIMOTERCERA:** Por último, y respecto del Título VII del Anteproyecto, relativo al régimen sancionador, se recomienda, para una regulación conforme a una correcta técnica normativa, que las sanciones se regulen expresamente en la pretendida Ley y no se realice por remisión a otros textos legales.

Es cuanto compete informar, sin perjuicio de mejor opinión fundada en Derecho.

Firmado digitalmente el 29-08-2018  
por RAFAEL ARIZA FERNANDEZ  
con NIF 03838701R

EL SECRETARIO GENERAL

Rafael Ariza Fernández