

MEMORIA SOBRE EL BORRADOR DEL ANTEPROYECTO DE LEY DE PARTICIPACIÓN DE CASTILLA LA MANCHA

DIRECCION GENERAL DE PARTICIPACIÓN
CIUDADANA.
VICEPRESIDENCIA SEGUNDA

4 de febrero de 2019

El presente documento se elabora tras el estudio en profundidad de los Informes con observaciones de las Secretarías Generales de las Consejerías y el desarrollo de un proceso de trabajo de consenso con la Vicepresidencia Primera a fin de alcanzar un texto normativo de Anteproyecto de Participación ciudadana de la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha.

El índice del documento es el siguiente:

- 1/ Antecedentes.
- 2/ Contexto normativo actual para la elaboración de una Ley autonómica de Participación.
- 3/ Valoración general del nuevo texto del Anteproyecto de Ley de Participación.
 - 3.1. Contenido general.
 - 3.2. Aspectos a destacar.

1/ ANTECEDENTES.

En la nueva estructura de la Administración regional derivada del Decreto 51/2017, de 23 de agosto, se crea la Vicepresidencia segunda, que asume las competencias de participación ciudadana y, en consecuencia, se produce la modificación del Decreto 80/2015, de 14 de julio, de estructura orgánica de los órganos integrados en la Presidencia de la JCCM, creándose, en el nuevo artículo 9 ter, redactado por el Decreto 56/2017, de 23 de agosto, una Dirección General de Participación Ciudadana, que pasa a ser el órgano directivo responsable en materia de participación ciudadana, con las competencias que dicho precepto determina.

Hasta la fecha de atribución de las competencias de participación a la Vicepresidencia segunda, se habían sustanciado diversos trámites en relación con el Anteproyecto de Ley de Participación de Castilla-La Mancha, bajo la coordinación de la Oficina de la Transparencia y Buen Gobierno.

Con el fin de impulsar la tramitación del Anteproyecto de Ley de Participación de Castilla-La Mancha, se justifica la conveniencia

de abrir un nuevo proceso participativo, así como un nuevo periodo de información pública en la tramitación de la citada norma, encomendando a la Dirección General de Participación Ciudadana la función y responsabilidad de su impulso y realización efectiva contando con la implicación, de forma amplia y real, de la ciudadanía y sus organizaciones, entidades y colectivos, para que sus propuestas y aportaciones sean elemento esencial de la futura Ley de Participación.

Mediante la Resolución de 16/01/2018, de la Vicepresidencia Segunda, por la que se acuerda la apertura de un nuevo periodo de información pública y del correspondiente procedimiento participativo en la tramitación del anteproyecto de ley de participación de Castilla-La Mancha, y se encomienda a la Dirección General de Participación Ciudadana su realización y evaluación se procede a adoptar el siguiente acuerdo:

“Primero. Someter a un nuevo periodo de información pública por un plazo de 20 días hábiles, contados a partir del día siguiente al de publicación de esta resolución en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha, a fin de que los titulares de derechos e intereses legítimos, individuales o colectivos, afectados por el citado proyecto normativo, puedan examinar el expediente y formular las alegaciones que estimen pertinentes.

A tales efectos, el anteproyecto estará a disposición de las personas interesadas en el tablón de anuncios de la Sede Electrónica de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha (www.jccm.es), en la Plataforma Virtual de Participación Ciudadana de Castilla-La Mancha (<https://participa.castillalamancha.es>) y en la Dirección General de Participación Ciudadana, sita en la Plaza Cardenal Silíceo s/n, de Toledo, todos los días laborables durante las horas de oficina, de 9:00 hasta las 14:00 horas. Las alegaciones irán dirigidas a la Dirección General de Participación Ciudadana, pudiéndose presentar en la mencionada Plataforma Virtual de Participación Ciudadana, en la siguiente dirección de correo electrónico participa@jccm.es y en cualquiera de los registros y oficinas previstas en el artículo 16.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del

Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Segundo.- Abrir un nuevo proceso participativo, que coincidirá en el tiempo con el periodo de información pública a que se refiere el apartado anterior, en el que se recabe la opinión de la ciudadanía y la sociedad civil de esta Comunidad Autónoma, desarrollando un proceso de propuesta para la Ley de Participación en la Plataforma Virtual de Participación Ciudadana: participa.castillalamancha.es, con base en el texto del Anteproyecto de Ley de Participación de Castilla-La Mancha tomado en conocimiento por el Consejo de Gobierno con fecha 10 de enero de 2017, enriquecido con las aportaciones adicionales realizadas por personas y entidades que han participado activamente en la primera fase de consulta pública ya realizada bajo la coordinación de la Oficina de Transparencia y Buen Gobierno, en los términos previstos en el artículo 133 de la Ley 39/2015 que regula la participación ciudadana en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y Reglamentos.

Finalizado el plazo establecido y tras el estudio de las aportaciones recibidas en esta nueva fase, la Dirección General de Participación Ciudadana, a través de la Plataforma Virtual de Participación, realizará una fase de devolución, revisión y debate final con la ciudadanía de un mínimo de 5 días naturales, antes de la presentación del texto de anteproyecto”.

La totalidad de los datos, propuestas, comentarios y respuestas, se encuentran en el Informe General de aportaciones de la ciudadanía en el periodo de información pública y proceso participativo de propuestas para la nueva ley de participación ciudadana, que forma parte del expediente digital.

De este amplio proceso participativo desarrollado con la ciudadanía se deducen con claridad la necesidad, conveniencia e incidencia positiva que la Ley de Participación tendrá en nuestra comunidad y de las propias propuestas ciudadanas se extraen los principales objetivos que pretende la Ley, tal y como se concretan

en su artículo primero que marca su objeto y que podemos resumir en:

- La regulación del derecho de participación y de audiencia ciudadana en las decisiones derivadas de las funciones de gobierno y administración de los asuntos públicos autonómicos y locales de Castilla-La Mancha, a través de distintos canales, instrumentos y procesos.
- La determinación del régimen de los órganos de participación y cooperación de la ciudadanía y sus organizaciones con las Administraciones Públicas.
- El impulso y fomento del ejercicio del derecho de participación desde las Administraciones Públicas, a través de la promoción de la participación y el empoderamiento de la ciudadanía.

Si en la fase previa de la Ley, realizada en 2017, los datos de participación fueron relativamente aceptables, ya que participaron 20 organizaciones y 5 personas a título individual, con un total de 25 propuestas de modificación, en el nuevo proceso participativo de información y alegaciones la participación ha sido excepcional y desbordado las previsiones iniciales. La puesta en marcha de la plataforma digital participacastillalamancha.es, junto a la realización de varios Encuentros Participativos abiertos, han sido herramientas útiles y válidas, que han permitido multiplicar los efectos participativos de la fase previa. Estos son los datos:

Participantes

Particulares	608
Organizaciones	62
Total participantes	670

Las organizaciones inscritas son de distintos tipos: ayuntamientos, asociaciones de vecinos, culturales, de consumidores, etc, ONGs, grupos políticos, sindicatos de trabajadores, organizaciones empresariales, Grupos de Acción Local, Colegios Oficiales y Federaciones entre otras.

Propuestas y alegaciones

Recibidas por mail	19
Recibidas por registro en papel	1
Recibidas en encuentros presenciales	98
Recibidas en la plataforma	126
Totales	244

El texto del Anteproyecto de Ley recoge, de forma rotunda, la voz de la ciudadanía y sus organizaciones, al haber procedido a incorporar aportaciones tanto formales como de contenido de más de 200 (97 %) propuestas que se han considerado de interés para ser aceptadas, bien totalmente y recogidas en los términos más parecidos a la propuesta en el texto del Anteproyecto o bien parcialmente. Y debe considerarse como el principal éxito y activo hasta este momento en el proceso de elaboración de la ley.

Todas las propuestas, en sus términos exactos, así como los posibles comentarios, y la respuesta realizada desde la Dirección General de Participación se pueden encontrar en el Informe General de Propuestas y Aportaciones a la Ley, clasificadas según los números de referencia aplicados en la plataforma digital.

Y debe considerarse como el principal éxito y activo hasta este momento en el proceso de elaboración de la ley de participación.

Posteriormente en la fase actual del procedimiento el objetivo de esta Dirección General, manteniendo el protagonismo de la iniciativa ciudadana en el texto de la Ley y buscando mantener la fidelidad al mismo y el mantenimiento de las principales orientaciones y propuestas de la ciudadanía, ha sido proceder a los ajustes pertinentes para consensuar el texto dentro de la administración regional que permitan que el Proyecto de Ley tenga vías de aprobarse con garantías por el Consejo de Gobierno.

2/ CONTEXTO NORMATIVO ACTUAL PARA LA ELABORACIÓN DE UNA LEY AUTONÓMICA DE PARTICIPACIÓN.

Sin querer profundizar excesivamente en este aspecto, ya desarrollado tanto en el Anteproyecto de Ley como en la Memoria justificativa, se estima

necesario realizar las siguientes precisiones en dos cuestiones concretas, el marco competencial de nuestra comunidad autónoma, y, por otro lado, los criterios de regulación sobre la elaboración y contenido de las iniciativas normativas de las administraciones públicas en nuestro ordenamiento jurídico.

2.1. ÁMBITO COMPETENCIAL.

La Comunidad Autónoma está provista de títulos competenciales para regular las diferentes materias que son objeto de la norma proyectada.

A) Como título general, el art. 4.2. de la norma estatutaria establece que :

“Dos. Corresponde a los poderes públicos regionales promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social de la región.

B) Además, en la medida en que el Anteproyecto de Ley implique el establecimiento y determinación de los mecanismos, canales, órganos o técnicas de participación que entrañe la regulación de nuevos métodos de organización y/o procedimientos administrativos, el legislador autonómico está habilitado para ello en virtud, tanto del art. 31.1.1^a:

“1. La Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha asume las siguientes competencias exclusivas:

1.ª Organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno.”

Como del art. 39. 3:

“Asimismo, en el ejercicio de la competencia de organización, régimen y funcionamiento prevista en el artículo 31.1.1.^a del presente Estatuto y, de acuerdo con la legislación del Estado, corresponde a la Comunidad Autónoma, entre otras materias, el establecimiento del régimen estatutario de sus funcionarios, la elaboración del procedimiento administrativo derivado de las especialidades de su organización

propia, la regulación de los bienes de dominio público y patrimoniales cuya titularidad corresponda a la Comunidad Autónoma, y de los contratos y de las concesiones administrativas en el ámbito de la Comunidad”.

En resumen, nuestra Comunidad Autónoma tiene competencias estatutarias para regular el contenido del Anteproyecto de Ley de Participación Ciudadana en el marco del conjunto de presupuestos y condicionamientos derivados de las normas que, integrantes del bloque de constitucionalidad, enmarcan el ejercicio de sus competencias.

2. 2. CRITERIOS DE REGULACIÓN SOBRE LA ELABORACIÓN Y CONTENIDO DE LAS INICIATIVAS NORMATIVAS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS TRAS LA STC 55/ 2018, de 24 de Mayo.

La reciente Sentencia del TC 55/2018, de 24 de mayo de 2018, resuelve el Recurso de inconstitucionalidad 3628-2016, interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña en relación con diversos preceptos de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, versa sobre competencias sobre procedimiento administrativo: nulidad de diversos extremos de los preceptos relativos a los registros electrónicos de apoderamientos, los principios de buena regulación y que identifican los títulos competenciales habilitantes para la aprobación de la ley; inconstitucionalidad de distintos preceptos que regulan la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria; interpretación conforme de la disposición relativa a la adhesión de las administraciones territoriales a las plataformas y registros de la Administración General del Estado. Y su contenido debe considerarse de trascendental importancia y aplicación al proceso concreto de elaboración de nuestro Anteproyecto de Ley de Participación ciudadana.

A/ PLANTEAMIENTO GENERAL DEL RECURSO.

Como señala la Sentencia en su **FJ.1. 2.** “La Ley 39/2015 constituye uno de los pilares sobre los que se asentará el Derecho administrativo español» (preambulo). Compendia textos anteriores (Leyes 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento común, 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los

ciudadanos a los servicios públicos, y 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible”.

Continúa señalando la Sentencia, en relación a la materia que nos ocupa: “La Ley 39/2015, además de compilar o dispersar legislación precedente, introduce algunas novedades significativas, entre ellas: un impulso adicional al proceso de generalización de los medios electrónicos en la organización y procedimientos de todas las administraciones públicas y **una regulación sobre la elaboración y contenido de las iniciativas normativas de las administraciones públicas**. A este respecto, la ley, según su preámbulo, pretende avanzar en la dirección de las llamadas *Better Regulation* y *Smart Regulation* de acuerdo con las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Afirma que «resulta esencial un adecuado análisis de impacto de las normas de forma continua, tanto ex ante como ex post, así como la participación de los ciudadanos y empresas en los procesos de elaboración normativa, pues sobre ellos recae el cumplimiento de las leyes». Por eso, frente a la «dispersión normativa existente», la Ley recoge «por vez primera» «las bases con arreglo a las cuales se ha de desenvolver la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria de las administraciones públicas con el objeto de asegurar su ejercicio de acuerdo con los principios de buena regulación». Ello «deviene crucial especialmente en un Estado territorialmente descentralizado en el que coexisten tres niveles de administración territorial que proyectan su actividad normativa sobre espacios subjetivos y geográficos en muchas ocasiones coincidentes». La reforma estaría vinculada a la necesidad de «racionalizar la actuación de las instituciones y entidades del poder ejecutivo», reforzar las garantías constitucionales [audiencia (art. 105 CE) y seguridad jurídica (art. 9.3 CE)], «dinamizar la actividad económica», «simplificar los procesos» y «reducir cargas administrativas».

El presente recurso de inconstitucionalidad impugna preceptos relativos, precisamente, a la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria (título VI: arts. 127 a 133), así como a la simplificación del procedimiento administrativo y la administración electrónica [arts. 1.2, 6.4, párrafo segundo, 9.3, 13 a), 44 y 53.1 a), párrafo segundo, y disposiciones adicionales segunda y tercera]”.

B/ FUNDAMENTOS JURÍDICOS DE APLICACIÓN.

FJ. 7.b.

“Los artículos 129 (salvo el apartado cuarto, párrafos segundo y tercero, cuya impugnación ya hemos examinado), 130, 132 y 133 de la Ley 39/2015 se refieren al ejercicio, por parte de los gobiernos nacional y autonómico, tanto

de la potestad reglamentaria como de la iniciativa legislativa. Se aplican, por tanto, a las iniciativas de rango legal de las Comunidades Autónomas. Invaden por ello las competencias que estas tienen estatutariamente atribuidas en orden a organizarse y regular la elaboración de sus leyes. Procede, pues, estimar el recurso en este punto y declarar en consecuencia la invasión competencial que denuncia el Gobierno de Cataluña.

Tal declaración, sin embargo, tampoco conlleva en este caso la nulidad de los artículos 129, 130, 132 y 133 de la Ley 39/2015. Según acabamos de ver, tales preceptos se refieren también a las iniciativas legislativas del Gobierno nacional, lo que no ha suscitado controversia alguna en este proceso. De modo que, para remediar la invasión competencial señalada, basta declarar que estos preceptos son contrarios al orden constitucional de competencias y que, en consecuencia, **no son aplicables a las iniciativas legislativas de las Comunidades Autónomas** (STC 50/1999, FFJJ 7 y 8)”.

FJ. 7.c).

“La participación ciudadana está regulada en el artículo 133 de la Ley 39/2015. Este precepto no impide que las Comunidades Autónomas disciplinen, en cuanto a sus propias iniciativas normativas, aspectos tales como la duración de las consultas, el tipo de portal web en el que se llevan a cabo, su grado de difusión o el nivel de trasparencia de la documentación y las alegaciones aportadas. Tampoco impide que incrementen los niveles mínimos de participación asegurados con carácter general y, por tanto, que acoten o reduzcan las excepciones previstas. No obstante, fija una serie relevante de extremos en relación con las formas, contenidos y destinatarios de las consultas.

La STC 91/2017, FJ 6, es la primera que ha enjuiciado la cobertura competencial de previsiones estatales relativas a la participación ciudadana durante la elaboración de cualesquiera disposiciones administrativas. Hasta entonces, este Tribunal había tenido oportunidad de examinar únicamente regulaciones estatales sobre la audiencia y la información pública durante la elaboración de instrumentos normativos concretos: las «disposiciones de carácter general relativas a materias que afecten directamente a consumidores y usuarios» [STC 15/1989, de 26 de enero, FJ 7 c)], la planificación ecológica (STC 102/1995, de 26 de junio, FJ 13) y el planeamiento urbanístico [STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 25 c)].

De acuerdo con la STC 91/2017, FJ 6, deben reputarse bases del régimen jurídico de las administraciones públicas las previsiones siguientes: «se establecerán los mecanismos de consulta con los agentes implicados que estimulen su participación activa en el proceso de elaboración normativa» (art.

4.6 de la Ley 2/2011); las administraciones públicas «prestarán la máxima atención al proceso de consulta pública en la elaboración de sus proyectos normativos» (art. 5.2 de la Ley 2/2011).

El artículo 133, en sus apartados primero, primer inciso («Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública») y cuarto, primer párrafo, contiene normas con parecido tenor que pueden reputarse bases del régimen jurídico de las administraciones públicas (art. 149.1.18 CE), aplicables en cuanto tales a la elaboración de reglamentos autonómicos. Las demás previsiones del artículo 133 descienden a cuestiones procedimentales de detalle desbordando el ámbito de lo básico; vulneran por ello las competencias estatutarias de las Comunidades Autónomas en relación con la elaboración de sus propias disposiciones administrativas.

Procede, en consecuencia, declarar que los artículos 132 y 133 —salvo el primer inciso de su apartado 1 y el primer párrafo de su apartado cuarto— de la Ley 39/2015 son contrarios al orden constitucional de competencias, resultando por ello inaplicables a las Comunidades Autónomas. Tampoco en este caso la declaración de la invasión competencial conlleva la nulidad, habida cuenta de que los preceptos se aplican en el ámbito estatal sin que ello haya sido objeto de controversia en el presente proceso (STC 50/1999, FFJJ 7 y 8)”.

C/ FALLO DEL RECURSO.

Estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad y en consecuencia:

1º. Declarar la inconstitucionalidad y nulidad de las previsiones siguientes de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas: el párrafo segundo del artículo 6.4; los incisos «o Consejo de Gobierno respectivo» y «o de las consejerías de Gobierno» del párrafo tercero del artículo 129.4 y el apartado segundo de la disposición final primera.

2º. Declarar que los artículos 129 (salvo el apartado cuarto, párrafos segundo y tercero), 130, 132 y 133 de la Ley 39/2015 son contrarios al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento jurídico 7 b) de esta Sentencia.

3º. Declarar que el artículo 132 y el artículo 133, salvo el inciso de su apartado primero «Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública» y el primer párrafo de su apartado cuarto, ambos de la Ley 39/2015, son contrarios al orden

constitucional de competencias en los términos del fundamento jurídico 7 c) de esta Sentencia.

4^a. Declarar que la disposición adicional segunda, párrafo segundo, de la Ley 39/2015 no es inconstitucional interpretada en los términos del fundamento jurídico 11 f) de esta Sentencia.

5.o Desestimar el recurso de inconstitucionalidad en todo lo demás”.

D/ CONCLUSIONES DE APLICACIÓN AL PROCESO DE ELABORACIÓN DE LA LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE CASTILLA LA MANCHA.

A juicio de esta Dirección General, y a falta de mejor opinión fundada en derecho, a la luz de esta sentencia, las únicas normas de carácter estatal que deben ser tenidas en cuenta por nuestra Comunidad Autónoma en sus procesos de elaboración normativa son:

Art. 129. Principios de Buena Regulación:

4. Párrafos 2º y 3º, salvo el texto en negrita declarado inconstitucional.

“Cuando en materia de procedimiento administrativo la iniciativa normativa establezca trámites adicionales o distintos a los contemplados en esta Ley, éstos deberán ser justificados atendiendo a la singularidad de la materia o a los fines perseguidos por la propuesta.

Las habilitaciones para el desarrollo reglamentario de una ley serán conferidas, con carácter general, al Gobierno o **Consejo de Gobierno respectivo**. La atribución directa a los titulares de los departamentos ministeriales o **de las consejerías del Gobierno**, o a otros órganos dependientes o subordinados de ellos, tendrá carácter excepcional y deberá justificarse en la ley habilitante”.

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

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

“4. Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado, la Administración autonómica, la Administración local o de las organizaciones dependientes o

vinculadas a éstas, o cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen”.

Sin lugar a dudas la Sentencia refuerza la plena soberanía autonómica en materia de elaboración normativa, obviamente dentro del orden jurídico constitucional, y suprime límites iniciales regulatorios impuestos a las Comunidades Autónomas.

3 / VALORACIÓN GENERAL DEL NUEVO TEXTO DEL ANTEPROYECTO DE LEY DE PARTICIPACIÓN.

Como señalaba esta Dirección General en su primer informe inicial sobre las observaciones de las Consejerías, de octubre de 2018, aunque una parte de ellas se consideraba directamente de interés para ser incorporadas, la mayor parte de las observaciones necesitaban ser evaluadas en mayor profundidad antes de su inclusión en el texto, aunque pudieran tener una apariencia inicial de corrección en sus aportaciones.

En el período final de 2018 y las primeras semanas del presente año, el trabajo de consenso del texto ha sido intenso con la Vicepresidencia Primera de cara a armonizar ese conjunto de observaciones principales del resto de órganos del gobierno con las principales demandas planteadas por la ciudadanía en el intenso proceso participativo desplegado en el primer semestre de 2018.

Consideramos que el presente texto del Anteproyecto consigue ese objetivo, por un lado a nivel material, incluyendo las aportaciones de los órganos administrativos y los requerimientos de la Vicepresidencia Primera y a la vez manteniendo una parte importante de la base de las aportaciones de la ciudadanía y sus organizaciones en el proceso.

3.1. CONTENIDO GENERAL DEL ANTEPROYECTO.

La ley se compone de un Título Preliminar y 4 Títulos, con un total de 40 artículos, a los que se suman 6 Disposiciones Adicionales y 2 Disposiciones Finales.

El Título Preliminar fija el objeto de la norma, identificándolo con el de regular del derecho de participación ciudadana, a través de distintos procedimientos e instrumentos y canales, que se ejercerá directamente o a través de las entidades en las que se integre la ciudadanía, así como la regulación de los órganos de participación ciudadana e institucional y de los

aspectos orgánicos al servicio de la participación, y por último, el impulso y fomento del ejercicio del derecho. Se delimitan también en este Título los fines y principios en que se sustenta esta actuación administrativa.

El Título primero se divide en cuatro capítulos.

El capítulo primero sobre disposiciones comunes delimita los sujetos con derecho a la participación ciudadana, distinguiendo entre una titularidad general que corresponde a ciudadanos y ciudadanas de Castilla-La Mancha, al menos con 16 años de edad, entidades privadas, sin ánimo de lucro, válidamente constituidas, que tengan como objeto la tutela y defensa de intereses colectivos en el territorio de Castilla-La Mancha y las agrupaciones de los sujetos anteriores sin personalidad jurídica, aun de naturaleza coyuntural, que se conformen como plataformas, foros, redes ciudadanas o cualesquiera otros movimientos vecinales y sociales o similares, con independencia de su denominación. Por su parte, el específico derecho a la participación institucional se circunscribe a las organizaciones sindicales y asociaciones empresariales que cumplan los criterios de mayor representatividad. Respecto de todos ellos, la ley establece tanto las facultades de que gozan para el ejercicio del derecho a la participación, como las obligaciones que se imponen a la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y a sus organismos autónomos.

Además, en este mismo capítulo se definen los mecanismos de participación ciudadana, distinguiéndose entre procedimientos e instrumentos y canales, se enumeran los ámbitos materiales en que se va a poder ejercer la participación y, por último, se establecen unos límites inexcusables a todos los mecanismos de participación previstos en el Título primero. Entre ellos debemos destacar el de no menoscabar la capacidad y la responsabilidad de la Administración en la adopción de las decisiones correspondientes a su ámbito de competencias, o el de no vinculación de las peticiones y resultados para la Administración, sin perjuicio del deber de motivación de ésta.

El capítulo segundo, dedicado a los canales e instrumentos de participación, crea en su sección primera el “Portal de Participación Ciudadana de Castilla-La Mancha” como recurso tecnológico institucional gestionado por el órgano competente en materia de participación para informar a la ciudadanía de las políticas públicas y concederle la posibilidad de intervenir activamente en las mismas. Y en su sección segunda, enumera el resto de canales e instrumentos al servicio de la participación ciudadana, que deben ponerse en marcha a través de resolución.

El capítulo tercero desarrolla los procedimientos de participación ciudadana, que pueden recaer sobre el proceso de diseño, planificación, seguimiento y

evaluación de políticas y servicios públicos, sobre la elaboración de disposiciones generales, de participación presupuestaria o sobre la realización de consultas ciudadanas participativas. Respecto de todos ellos, la presente ley se limita a establecer las peculiaridades más relevantes de inicio, fases de tramitación y terminación, remitiendo al reglamento su posterior desarrollo.

En fin, el capítulo cuarto se encarga de regular los procedimientos de participación ciudadana a instancias de la Administración, que a diferencia de los del capítulo anterior, obligan a su desarrollo y puesta en marcha por aquélla. Estos se articulan en torno al denominado “Plan anual de participación ciudadana”, documento estratégico que contendrá los proyectos normativos, planes o programas derivados de las políticas públicas que han de ser objeto de los instrumentos o procedimientos de participación previstos en la presente ley.

El Título segundo se dedica a la denominada “Participación institucional”, en la que se recoge, en términos semejantes a la regulación realizada en otras Comunidades Autónomas, un concepto limitado de ésta, atribuyendo esa titularidad a las organizaciones sindicales y asociaciones empresariales que cumplan, respectivamente, los criterios de mayor representatividad establecidos en los artículos 6.2.a) y 7.1 de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de libertad sindical, y en la disposición adicional sexta del Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores. Pero precisando que se desarrollará sin menoscabo del asesoramiento, colaboración y participación activa que puedan ejercer otras organizaciones y entidades de carácter socioeconómico presentes en Castilla-La Mancha, como las entidades representativas de la economía social, las organizaciones intersectoriales de trabajadores autónomos, las cooperativas, las asociaciones profesionales agrarias y de los consumidores y usuarios.

El Título tercero sobre “Impulso y fomento de la participación” prevé, entre otros, programas de formación y divulgación en materia participativa, cuyos destinatarios podrían ser no solo los empleados públicos (a través de los correspondientes programas formativos aprobados por la Escuela de Administración Regional), sino también los responsables políticos y, por supuesto, la ciudadanía en general o a través de sus asociaciones. Se articulan asimismo la colaboración con otras administraciones y entidades públicas o privadas, preferentemente con las de ámbito local, así como las medidas para el fomento del asociacionismo participativo y el de las actividades de las entidades ciudadanas que promuevan la participación, como los foros locales, Grupos de Acción Local o Asociaciones de Vecinos, o de las entidades locales de Castilla-La Mancha con idéntico fin.

El Título cuarto, sobre organización administrativa, se compone de dos capítulos. El primero dedicado a regular los órganos y unidades administrativas con competencias en materia de participación ciudadana en el ámbito de la Administración Regional, compuesto por las unidades de participación, cuya creación podría articularse tanto en los servicios centrales de la Administración Regional, como en sus Delegaciones Provinciales; la consejería u órgano competente en materia de participación, el órgano gestor, con rango de Dirección General, al que se le atribuirían las competencias concretas en dicha materia y la Comisión Interdepartamental de Participación Ciudadana que integra a los responsables políticos de la participación en el seno de la Administración regional.

El segundo capítulo incluye los aspectos generales relativos a la naturaleza y funciones del Observatorio Ciudadano de Castilla-La Mancha, sin perjuicio de su desarrollo reglamentario por las Cortes Regionales, a las que ha de quedar adscrito.

Las disposiciones adicionales se encargan de determinar los plazos impuestos para realizar las adaptaciones orgánicas previstas en la presente ley, para la aprobación del primer programa anual de participación ciudadana, el desarrollo por las Cortes de Castilla-La Mancha del régimen de funcionamiento y constitución del Observatorio Ciudadano y de la emisión del primer informe sobre su actividad, así como la puesta en marcha del programa de formación específico de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, la elaboración de un modelo tipo de ordenanza de participación para las entidades locales y la creación de un inventario de órganos sectoriales de participación.

Por último, las disposiciones finales autorizan al Consejo de Gobierno a dictar las disposiciones de desarrollo de la ley, determinando la entrada en vigor de la misma a los seis meses siguientes de su publicación en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha.

3.2. PRINCIPALES ASPECTOS A DESTACAR.

1º/Las posibilidades que abre a la Administración Local. Con el máximo respeto al principio de autonomía local, la ley posibilita un amplio desarrollo de las iniciativas participativas por parte de las entidades locales, en un marco de colaboración y cooperación entre los dos niveles de la administración, el autonómico y local, como se refleja en la Disposición Adicional 5^a:

“Modelos tipo de Ordenanza de participación en el ámbito de las entidades locales de Castilla-La Mancha.

En el marco de colaboración con las entidades locales, y con el objeto de favorecer la participación en el ámbito local, el órgano directivo competente en materia de participación, en colaboración con la Federación de Municipios y Provincias de Castilla-La Mancha, elaborará, en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de esta ley, modelos tipo de ordenanza de participación ciudadana para las entidades locales de Castilla-La Mancha, cuyo contenido podrá venir referido, entre otros extremos, a aspectos metodológicos de los instrumentos, canales y procedimientos de participación, así como al número mínimo de firmas para la tramitación de las iniciativas ciudadanas de ámbito provincial, local o inferior”.

2º/ La igualdad entre Administración y ciudadanía para el inicio e impulso de los canales, instrumentos y procedimientos participativos. Tal y como se detalla en el artículo 13.1, los procedimientos de participación, cuando no tengan carácter obligatorio por su inclusión en el Programa Anual de Participación Ciudadana podrán iniciarse:

- a) De oficio por la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.
- b) Como consecuencia de una iniciativa ciudadana que cuente, al menos, con 3.000 firmas debidamente acreditadas de sujetos titulares del derecho a la participación, quienes designarán entre ellos a un representante o grupo promotor.

3º/ La obligación para la administración de realizar instrumentos y canales de participación en las materias de importancia para la ciudadanía como los previstos en el artículo 18:

- a) La elaboración de planes o programas que afecten directamente a la ciudadanía.
- b) Los proyectos normativos con rango de ley que afecten a derechos civiles, políticos y sociales, así como los proyectos de reglamento que constituyan desarrollo general de las normas anteriormente citadas.
- c) La evaluación de la prestación de los principales servicios públicos que se dirijan a la ciudadanía.

- d) Cualesquiera otras políticas públicas que las consejerías competentes por razón de la materia consideren oportuno someter a procedimientos o instrumentos y canales de participación.

4º/ Universalidad e igualdad en la participación, sin requisitos previos ni discriminaciones, y para personas físicas mayores de 16 años y entidades sin fines lucrativos de actuación colectiva.

5º/ La amplitud de instrumentos y canales participativos, incluyendo procesos y consultas ciudadanas participativas, mediante “un sistema de voto no referendario, que tendrá la condición de universal, igual, libre, directo y secreto, en la forma que se determine reglamentariamente”.

6º/ La puesta en marcha de presupuestos participativos, tanto a nivel autonómico como local.

7º/ Amplio Título de impulso y fomento de la participación, desarrollado en los artículos 26- 34. Incluyendo Convenios y fórmulas de colaboración, iniciativa y cooperación para fomentar y apoyar a los órganos y colectivos, como foros de participación, grupos de acción local y asociaciones vecinales.

8º/ Organización de estructuras de participación en la Junta, con un órgano directivo con amplias capacidades y unidades en cada consejería.

9º/ Se crea el Observatorio Ciudadano de Castilla-La Mancha, como órgano de consulta, asesoramiento y participación de la Comunidad Autónoma, para el impulso, seguimiento y estudio del impacto de las políticas públicas de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y sus organismos autónomos. En el ejercicio de las funciones previstas en este capítulo, el Observatorio Ciudadano gozará de personalidad jurídica propia, plena autonomía e independencia y, a tal efecto, se adscribe a las Cortes Regionales.

Pensamos que el nuevo texto del Anteproyecto, a pesar de haber limitado su capacidad reguladora de derechos y obligaciones, puede mejorar en algunos elementos el contenido de la ley en cuestiones formales vinculadas a técnica jurídica normativa, como también en algunos aspectos sustantivos.

Por las posibilidades que ofrece, consideramos que puede considerarse un norma de participación ciudadana. ampliamente innovadora en nuestro país, favorecedora de la democracia participativa y la transparencia, fruto de una

elaboración normativa que responde a la conjunción de voluntades entre la ciudadanía, a través de sus aportaciones en un proceso participativo de amplia fuerza individual y colectiva, y los órganos de la administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

TOLEDO. 4 DE FEBRERO DE 2018.
Dirección general de Participación Ciudadana