

INFORME SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE PARTICIPACIÓN DE CASTILLA-LA MANCHA

Se ha recibido en este Gabinete Jurídico consulta del Director General de Participación Ciudadana relativa al asunto de referencia.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 10.1.a) de la Ley 5/2013, de 17 de octubre, de Ordenación del Servicio Jurídico de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, corresponde al Gabinete Jurídico la emisión del presente informe.

El expediente dispone de un índice numerado de los documentos que lo conforman, encontrándose cronológicamente ordenado y enteramente foliado, todo lo cual ha facilitado su examen y toma de conocimiento.

Para la elaboración del informe se han tenido en cuenta los siguientes documentos:

01. Certificado del Consejo Regional de Municipios informando favorablemente el Anteproyecto, de 13/02/2019
02. Informe de la Inspección General de Servicios sobre la adecuación a la normativa vigente de en materia de normalización y racionalización de procedimientos administrativos del Anteproyecto, de 12/02/2019
03. Informe de la SG de Presidencia, de adecuación a la normativa vigente sobre racionalización y simplificación de procedimientos y medición de cargas administrativas del Anteproyecto de Ley, de 05/02/2019
04. Informe, de la DG de Participación, sobre el impacto en la familia, en la infancia y adolescencia del Anteproyecto de Ley de Participación de Castilla-La Mancha, de 04/02/2019



05. Informe, de la DG de Participación, de impacto de género del Anteproyecto de Ley de Participación de Castilla-La Mancha, de 04/02/2019

06. Memoria sobre el borrador del Anteproyecto de Ley de Participación de Castilla-La Mancha, de 04/02/2019

07. Memoria económica sobre el borrador del Anteproyecto de Ley de Participación de Castilla-La Mancha, de 04/02/2019

08. Informe de la D.G. de Presupuestos sobre el Anteproyecto de Ley de Participación de CLM de 04/02/2019

09. Borrador de Anteproyecto de Ley de Participación Ciudadana de Castilla-La Mancha, de 30/01/2019

10. Informe sobre las observaciones de las Consejerías al Anteproyecto de Ley de Participación de Castilla-La Mancha, de 23/10/2018

11. Informes de las Secretarías Generales al anteproyecto de Ley de Participación, de septiembre de 2018

12. Cuarto borrador del anteproyecto de Ley de Participación de CLM, de junio de 2018

13. Memoria económica del anteproyecto de Ley de Participación de julio de 2018

14. Memoria justificativa de motivación del Anteproyecto de Ley de Participación Ciudadana, de julio de 2018

15. Informe general de aportaciones de la ciudadanía al Anteproyecto de Ley de Participación, de julio de 2018

16. Tercer borrador del Anteproyecto de Ley de Participación de CLM, de enero de 2018

17. Segundo borrador del Anteproyecto de Ley de Participación de CLM, de enero de 2018



Documento Verificable en www.jccm.es mediante
Código Seguro de Verificación (CSV): D2EBF5F07274D2C3394BEE

18. Resolución de 16/01/2018, de la Vicepresidencia Segunda, por la que se acuerda la apertura de un nuevo período 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.

19. Informe de Consejo de Gobierno sobre el Estado de Tramitación del Anteproyecto de Ley de Participación, de 09/11/2017

20. Informe de Gabinete Jurídico sobre el Anteproyecto de Ley de Participación, de 31/07/2017

21. Resolución de 07/03/2017, de la Oficina de Transparencia y Buen Gobierno, por la que se dispone la apertura de un período de información pública sobre el Anteproyecto de Ley de Participación de Castilla-La Mancha.

22. Informe de la Inspección General de Servicios sobre la adecuación a la normativa vigente en materia de normalización y racionalización de procedimientos administrativos del borrador de Anteproyecto de Ley de Participación de Castilla-La Mancha, de 19/01/2017

23. Acuerdo del Consejo de Gobierno para la toma en conocimiento, de 10/01/2017

24. Borrador de Anteproyecto de Ley de Participación de Castilla-La Mancha, de 27/12/2016

25. Memoria Inicial del Anteproyecto de Ley de Participación de Castilla-La Mancha, de 27/12/2016

26. Informe de impacto de género del Anteproyecto de Ley de Participación de Castilla-La Mancha, de 27/12/2016

27. Resolución de 29/06/2016, de la Vicepresidencia de la Junta de Comunidades de Castilla la Mancha por la que se acuerda la apertura de un procedimiento participativo ciudadano, como trámite previo al

inicio del procedimiento de elaboración del Anteproyecto de Ley de Participación de Castilla-La Mancha, y se encomienda a la Oficina de Transparencia y Buen Gobierno su realización

28. Informe-Propuesta para la elaboración el Anteproyecto de Ley de Participación de Castilla-La Mancha, de 19/12/2016

Como se puede apreciar, para conformar adecuadamente el expediente se han incorporado los cinco borradores de la norma manejados durante los distintos momentos de la tramitación, aun cuando en ellos no ha sido plasmada la fecha en que han sido elaborados. La aportación de tales borradores ha permitido apreciar las alteraciones que ha ido sufriendo el texto inicial ante las alegaciones recibidas de los diversos órganos participantes en el procedimiento hasta la propuesta final.

A la vista de los anteriores documentos, procede emitir informe con base en los siguientes:

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. ÁMBITO COMPETENCIAL

En nuestro ordenamiento jurídico, el artículo 9.2 de la Constitución consagra expresamente el deber de los poderes públicos de fomentar la participación ciudadana, cuando expone que *"corresponde 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, 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"*.

La Constitución atribuye el carácter de derecho fundamental al derecho a la participación establecido en el artículo 23.1, según el cual *"los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos directamente o por*

medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal".

Por su parte el artículo 4. Dos del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha aprobado por Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, asigna asimismo a los poderes públicos regionales la misión de facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social de la región.

El texto normativo desarrolla el principio de participación ya reconocido en las citadas normas, constitucional y estatutaria existiendo antecedentes de interés en nuestra Comunidad que habían reconocido el derecho de los ciudadanos a participar en los servicios públicos, en concreto el artículo 2 punto VII del Decreto 30/1999, de 30 de marzo, por el que se aprobó la Carta de los Derechos del Ciudadano. (Diario Oficial de Castilla La-Mancha de 09-04-1999).

Como expone la memoria inicial, el anteproyecto de Ley viene a disciplinar el ejercicio de la denominada jurisprudencialmente como “democracia participativa”, ajena al derecho de participación garantizado en el artículo 23.1 de la Constitución y de competencia exclusivamente estatal, que el legislador autonómico podría regular en el ámbito de sus competencias.

De conformidad con el artículo 32 del Estatuto de Autonomía: *“En el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, es competencia de la Junta de Comunidades el desarrollo legislativo y la ejecución en las materias siguientes: 1. Régimen local”*.

El anteproyecto de Ley sometido a informe del Gabinete Jurídico, va más allá, al regular la participación ciudadana no sólo en el ámbito autonómico sino también en el local.

No obstante cuanto antecede, si bien el anteproyecto normativo regulador de la participación en Castilla-La Mancha se basa en el ejercicio de competencias en la materia regulada con fundamento en el artículo 9.2 de la Constitución y el artículo 4. Dos de Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de



Documento Verificable en www.jccm.es mediante
Código Seguro de Verificación (CSV): D2EBF5F07274D2C3394BEE

Autonomía de Castilla-La Mancha, es preciso valorar si la norma en lo referente a las consultas populares no referendarias queda amparada por dichos títulos competenciales o no, produciéndose en este último caso una extralimitación.

La necesaria delimitación de las competencias respectivas del Estado y las Comunidades Autónomas en relación con las consultas populares ha determinado la elaboración de un amplio cuerpo de doctrina constitucional en torno a la noción de referéndum.

A modo preliminar es necesario la delimitación conceptual y caracterización constitucional del "referéndum" dentro del género de las "consultas populares"

Con el trasfondo de la distinción entre el derecho fundamental de participación política reconocido en el artículo 23.1 de la Constitución y otras formas de participación ciudadana inspiradas en el artículo 9.2 de la Norma Fundamental, el Tribunal Constitucional ha abordado el deslinde entre las instituciones del "referéndum" y las "consultas populares no referendarias" en la Sentencia 103/2008, de 11 de septiembre (FJ 2º y 3º).

En este pronunciamiento se recuerda que el referéndum, a diferencia de otras consultas populares, constituye una manifestación del derecho fundamental de participación política: *"El referéndum es un instrumento de participación directa de los ciudadanos en los asuntos públicos, esto es, para el ejercicio del derecho fundamental reconocido en el artículo 23.1 de la Constitución. No es cauce para la instrumentación de cualquier derecho de participación, sino específicamente para el ejercicio del derecho de participación política, es decir, de aquella participación que normalmente se ejerce a través de representantes y que, excepcionalmente, puede ser directamente ejercida por el pueblo. Es, por tanto, una forma de democracia directa y no una mera manifestación del fenómeno participativo"*.

De acuerdo con ello, se define el referéndum como *"una especie del género "consulta popular" cuyo objeto se refiere estrictamente al parecer del cuerpo*



electoral (expresivo de la voluntad del pueblo) conformado y exteriorizado a través de un procedimiento electoral, esto es, basado en el censo, gestionado por la Administración electoral y asegurado con garantías jurisdiccionales específicas, siempre en relación con los asuntos públicos cuya gestión, directa o indirecta, mediante el ejercicio del poder político por parte de los ciudadanos, constituye el objeto del derecho fundamental reconocido por la Constitución en el artículo 23". En cambio, las consultas populares no referendarias son *"aquellas, se dice, mediante las cuales se recaba la opinión de cualquier colectivo sobre cualesquiera asuntos de interés público a través de cualesquiera procedimientos distintos de los que cualifican una consulta como referéndum"*, de forma que, a través de ellas *"se articulan meras voluntades particulares o colectivas, pero no generales, es decir, no imputables al cuerpo electoral"*; tal es el caso de las encuestas, sondeos, audiencias públicas, foros de participación u otros procesos de parecida naturaleza.

La diferencia entre referéndum y consultas populares no referendarias no se encuentra, por tanto, tal y como ha señalado el Consejo de Estado en su dictamen 964/2014, de 28 de septiembre, en el objeto de la consulta o en los efectos jurídicos de esta, sino en que sus resultados sean o no imputables a la voluntad general del cuerpo electoral:

La mayor o menor trascendencia -política, administrativa o de cualquier otra índole- del objeto de la consulta no es, en principio, un criterio determinante de la distinción entre referéndum y consultas populares no referendarias : así, cabe pensar en asuntos públicos de importancia sobre los que se recabe la opinión de un determinado colectivo al margen del procedimiento electoral, por ejemplo, mediante encuestas, sondeos, audiencias públicas o foros de participación , los cuales, por articular meras voluntades particulares o colectivas de los individuos consultados, no tienen la consideración de referéndum; en cambio, si esos mismos asuntos se someten a votación del cuerpo electoral, a través del procedimiento específicamente establecido para el ejercicio del derecho de sufragio, es indudable la existencia de un referéndum en razón de la voluntad



general del pueblo expresada en las urnas. Por lo tanto, el hecho de que el artículo 92.3 de la Constitución disponga que *"las decisiones políticas de gran trascendencia podrán ser sometidas a referéndum consultivo de todos los ciudadanos"*, convocado por el Rey, mediante propuesta del Presidente del Gobierno, previamente autorizada por el Congreso de los Diputados, no significa necesariamente que tales decisiones no pudieran llegar a ser también objeto, al margen del procedimiento establecido en dicho precepto constitucional, de consultas populares no referendarias en las cuales no se recabe el parecer del cuerpo electoral, exteriorizado mediante el ejercicio del sufragio, sino la opinión de un determinado colectivo manifestada a través de cualesquiera otros procedimientos distintos del electoral (las referidas encuestas, sondeos, audiencias públicas, foros de participación u otras de parecida naturaleza).

El carácter vinculante o consultivo de las consultas populares tampoco es una nota que diferencie al referéndum de las consultas no referendarias. De hecho, el ordenamiento constitucional español contempla, al mismo tiempo, supuestos de referéndum vinculante (artículos 151.1, 151.2.3ª, 152.2, 167.3, 168.3 y disposición transitoria cuarta de la Constitución) y consultivo (artículo 92.1 de la Constitución). En relación con esta cuestión, cabe observar que el Tribunal Constitucional ha señalado, en su Sentencia 103/2008, de 11 de septiembre, que la circunstancia de que una consulta popular "no sea jurídicamente vinculante" resulta "de todo punto irrelevante" en la distinción de ambas instituciones, ya que el referéndum no se define frente a otras consultas populares por la fuerza vinculante de sus efectos, sino por *"la identidad del sujeto consultado, de manera que siempre que éste sea el cuerpo electoral, cuya vía de manifestación propia es la de los distintos procedimientos electorales, con sus correspondientes garantías, estaremos ante una consulta referendaria"* (FJ 3º). Cuestión distinta es que la significación política de un referéndum, aun en aquellos supuestos en que se configura constitucionalmente con carácter consultivo, sea diferente al de las consultas populares no referendarias. En la realidad política democrática difícilmente una autoridad pública podrá actuar en contra de la voluntad general



Documento Verificable en www.jccm.es mediante
Código Seguro de Verificación (CSV): D2EBF5F07274D2C3394BEE

del pueblo formalmente expresada en referéndum, al ser esta el fundamento mismo del principio democrático que informa el sistema político español, de acuerdo con el artículo 1.1 de la Constitución: la autoridad, el plus de legitimidad, de la manifestación directa de la voluntad general del cuerpo electoral hace que el órgano llamado a decidir se encuentre condicionado políticamente por la opción popular. En cambio, no sucede lo mismo, o al menos no en la misma medida, cuando, a través de las denominadas consultas populares no referendarias (encuestas, sondeos, audiencias públicas, foros de participación u otras similares), se recaban opiniones particulares o colectivas que no son manifestación de la voluntad general de los ciudadanos y, por ello, no tienen el mismo peso en la toma de futuras decisiones.

Dada la muy distinta relevancia jurídico-política de ambas figuras, en una se conforma la voluntad general del pueblo, en otra meras voluntades particulares o colectivas, el Tribunal Constitucional requiere que el referéndum se articule a través de un "procedimiento electoral" basado en el censo, gestionado por la Administración electoral y revestido de unas garantías jurisdiccionales específicas, frente a las demás consultas populares no referendarias, que, al no comportar el ejercicio del derecho de sufragio, se articulan a través de "cualesquiera otros procedimientos". La exigencia de un procedimiento electoral en el referéndum se justifica en la necesidad de garantizar que, a través del mismo, quede debidamente conformado el parecer del cuerpo electoral sobre la cuestión sometida a su consideración. El elemento esencial o definitorio del concepto de referéndum, dentro del amplio género de las consultas populares, estriba pues en que sus resultados puedan jurídicamente imputarse a la voluntad general de una determinada comunidad política y, por ende, considerarse una genuina manifestación del derecho fundamental de participación política reconocido en el artículo 23.1 de la Constitución.

Deslindadas en los términos indicados las categorías del "referéndum" y de las "consultas populares no referendarias", debe hacerse hincapié en que el referéndum, en cuanto supone un ejercicio directo



del derecho de participación política reconocido en el artículo 23.1 de la Constitución, constituye un procedimiento excepcional dentro de un sistema de democracia representativa: *"En tanto que instrumento de participación directa en los asuntos públicos -dice la citada Sentencia del Tribunal Constitucional 103/2008, de 11 de septiembre (FJ 2º)-, el referéndum es, junto con el instituto de la representación política, uno de los dos cauces de conformación y expresión de la voluntad general. Pero conviene destacar que se trata de un cauce especial o extraordinario, por oposición al ordinario o común de la representación política, pues no en vano el artículo 1.3 de la Constitución proclama la Monarquía Parlamentaria como forma de gobierno o forma política del Estado español y, acorde con esta premisa, diseña un sistema de participación política de los ciudadanos en el que priman los mecanismos de democracia representativa sobre los de participación directa, siendo así que el propio texto constitucional, al regular las características de los instrumentos de participación directa, restringe su alcance y condiciones de ejercicio, sin olvidar que, en todo caso, el derecho a participar directamente en los asuntos públicos, como todos los derechos que la Constitución establece, no puede sino ejercerse en la forma jurídicamente prevista en cada caso",* pues "lo contrario, lejos de satisfacer las exigencias de la soberanía popular, supondría la imposibilidad misma de la existencia del ordenamiento, a cuya obediencia todos -ciudadanos y poderes públicos- vienen constitucionalmente obligados (artículo 9.1 de la Constitución)".

De esta consideración del referéndum como un procedimiento excepcional de participación política en nuestro ordenamiento constitucional se derivan tres consecuencias fundamentales:

a) En primer lugar, la participación directa en asuntos públicos por vía de referéndum queda restringida -según destaca el Tribunal Constitucional en la misma Sentencia 103/2008, de 11 de septiembre (FJ 2º)- "a aquellos supuestos en los que la Constitución expresamente los impone o a aquellos que, también expresamente contemplados, supedita a la pertinente autorización del



representante del pueblo soberano (Cortes Generales) o de una de sus Cámaras". No obstante, esta referencia a la Constitución parece que debe entenderse hecha al bloque de la constitucionalidad, pues -como se aclara en ese mismo pronunciamiento un poco después (FJ 3º)- "en un sistema, como el español, cuya regla general es la democracia representativa, sólo pueden convocarse y celebrarse los referendos que expresamente estén previstos en las normas del Estado, incluidos los Estatutos de Autonomía, de conformidad con la Constitución".

b) En segundo término, el régimen jurídico del referéndum está sujeto a una reserva de Ley Orgánica. El artículo 92.3 de la Constitución dispone que "una ley orgánica regulará las condiciones y el procedimiento de las distintas modalidades de referéndum previstas en la Constitución". Además, el referéndum, en cuanto modalidad de participación directa en los asuntos públicos, implica el ejercicio de ese derecho fundamental reconocido por el artículo 23.1 de la Norma Fundamental, por lo que su desarrollo está sujeto a la reserva de Ley Orgánica prevista en el artículo 81.1 del propio texto constitucional. Concurren así dos reservas de Ley Orgánica, una específica ligada a la institución del referéndum y otra genérica vinculada al desarrollo de los derechos fundamentales.

c) Por último, la competencia para la "autorización de consultas populares por vía de referéndum" es exclusiva del Estado, de acuerdo con el artículo 149.1.32ª de la Constitución.

De acuerdo con estas notas definitorias de la configuración constitucional del referéndum, la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, regula las distintas modalidades de referéndum establecidas en la Constitución, recordando que "*la autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum en cualquiera de sus modalidades es competencia exclusiva del Estado*" (apartado uno), y previendo que "*la autorización será acordada por el Gobierno, a propuesta de su Presidente, salvo en el caso en que esté reservada por la Constitución al Congreso de los Diputados*" (apartado segundo).



No se regulan en la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, otros supuestos de referéndum distintos de los contemplados en el texto constitucional: en particular, no se mencionan otras consultas de ámbito autonómico que las previstas en los artículos 151 y 152 de la Constitución y su disposición adicional excluye del ámbito de aplicación de esta Ley las consultas municipales, remitiendo su regulación a la legislación básica de régimen local (artículo 71 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local).

En síntesis, con la Constitución Española actualmente vigente, el Estado es la única entidad competente para convocar referéndums y legislar en esta materia.

Competencias de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha en materia de consultas populares no referendarias

Fijado ya el concepto constitucional de referéndum y también, por contraste, el de las consultas populares no referendarias, procede considerar, cuál es la distribución constitucional y estatutaria de competencias sobre aquella institución entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

El texto sometido a informe del Gabinete Jurídico regula a lo largo del articulado, en concreto artículos 12,14,16,17 las consultas ciudadanas participativas. Como se indica en la propia norma así como en la memoria, se explicita la ausencia de carácter referendario.

Ahora bien, procede analizar a continuación si dichas consultas no referendarias tendrían amparo en el Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha.

Pues bien, del análisis del Estatuto se observa que nuestra Comunidad no ha asumido competencia a diferencia de otras Comunidades Autónomas como Andalucía, Aragón, Cataluña, Baleares, Canarias, entre otras.

Así por ejemplo, la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía dedica el artículo 78 a las consultas populares:



Documento Verificable en www.jccm.es mediante
Código Seguro de Verificación (CSV): D2EBF5F07274D2C3394BEE

“Corresponde a la Junta de Andalucía la competencia exclusiva para el establecimiento del régimen jurídico, las modalidades, el procedimiento, la realización y la convocatoria por ella misma o por los entes locales en el ámbito de sus competencias de encuestas, audiencias públicas, foros de participación y cualquier otro instrumento de consulta popular, con la excepción del referéndum.”

En parecidos términos se expresa la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón. Así el artículo 71.27^a del Estatuto atribuye a la Comunidad Autónoma competencia exclusiva en materia de *“encuestas, audiencias públicas, foros de participación y cualquier otro instrumento de consulta popular, con excepción de la regulación del referéndum y de lo previsto en el artículo 149.1.32 de la Constitución”*

Por su parte, el artículo 32.5 del Estatuto de Autonomía de Canarias, aprobado por Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, indica *“corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias el desarrollo legislativo y la ejecución del sistema de consultas populares en el ámbito de Canarias, de conformidad con lo que disponga la Ley a la que se refiere el artículo 92.3 de la Constitución y demás leyes del Estado, correspondiendo a éste la autorización de su convocatoria”*.

Para dilucidar la cuestión, es importante la STC 137/2015 que señala lo siguiente:

“El régimen de las consultas populares que, conforme a lo dicho, no tengan, sin embargo, la condición de referendarias, sí puede corresponder, según prevean los respectivos Estatutos de Autonomía y en el respeto, en especial, de lo dispuesto en el art. 149.1.18 CE, a la competencia de las Comunidades Autónomas, conforme a lo declarado en las sentencias constitucionales cuyos criterios venimos recordando (STC 31/2015, FJ 7, y jurisprudencia constitucional allí citada).”

El Tribunal Constitucional señala, en la citada sentencia, que dentro del listado competencial de las Comunidades Autónomas del artículo 148.1 CE, no



Documento Verificable en www.jccm.es mediante
Código Seguro de Verificación (CSV): D2EBF5F07274D2C3394BEE

existe ningún apartado concreto que reconozca el título competencial de las Autonomías en materia de consultas no referendarias, así como otras formas de participación ciudadana.

Se deja vía libre para que sea el legislador autonómico quien regule esta cuestión en cada uno de los Estatutos de Autonomía.

En todo caso, cada uno de los Estatutos debe respetar necesariamente los límites de la Constitución Española, y de manera muy especial, lo que una Comunidad Autónoma nunca puede vulnerar es el límite del 149.3¹ CE en relación con el artículo 149.1.32 CE.

En consecuencia, las Comunidades Autónomas podrán disponer de la potestad para legislar cualquier forma de participación en la vida pública y cualquier consulta popular, siempre que no revista los caracteres de un verdadero referéndum, en cuyo caso, existiría una invasión de competencias exclusivas estatales.

En el caso de las Entidades Locales, el título competencial de las mismas para regular una consulta popular no referendaria, no se halla en la disyuntiva entre los listados competenciales de los arts. 148.1 y 149.1 CE, ni tampoco en ningún otro precepto de la Constitución.

¹ El art. 149.3 CE establece las reglas generales para resolver cualquier conflicto de normas entre los ordenamientos estatal y los autonómicos que puedan derivarse de la aplicación de los arts. 148 y 149 de la Constitución. El art. 149.3 dispone textualmente lo siguiente: *“Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas. El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas.”*



Ante semejante laguna en el texto constitucional, deberemos acudir a una norma de rango legal que especifique su contenido, en concreto al artículo 71 de la Ley 7/1985, de 2 de abril.

Dicho artículo dispone que *“de conformidad con la legislación del Estado y de la Comunidad Autónoma, cuando ésta tenga competencia estatutariamente atribuida para ello, los Alcaldes, previo acuerdo por mayoría absoluta del Pleno y autorización del Gobierno de la Nación, podrán someter a consulta popular aquellos asuntos de la competencia propia municipal y de carácter local que sean de especial relevancia para los intereses de los vecinos, con excepción de los relativos a la Hacienda local.”*

Proyectando las consideraciones expuestas sobre el anteproyecto de Ley que nos ocupa nos encontramos con que la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha no tiene competencia para regular las consultas populares no referendarias al no haber asumido competencia la Comunidad en su Estatuto de Autonomía.

SEGUNDO.PROCEDIMIENTO

El procedimiento de elaboración de la norma ha de ajustarse a lo previsto en el artículo 35 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, regulador del ejercicio de la iniciativa legislativa por el Consejo de Gobierno, que dispone lo siguiente:

"1. El Consejo de Gobierno ejerce la iniciativa legislativa mediante Proyectos de Ley. Los textos que tengan tal objeto se elaboran y tramitan como Anteproyectos de Ley elevándose, junto con todas las actuaciones y antecedentes, a la consideración del Consejo de Gobierno.

2. Asumida la iniciativa legislativa, a la vista del texto del Anteproyecto, el Consejo de Gobierno decide sobre ulteriores trámites y



consultas y, cumplidos éstos, acuerda su remisión al Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.

3. *Emitido el preceptivo informe, el Consejo de Gobierno acuerda la remisión del Proyecto a las Cortes de Castilla-La Mancha, acompañado del informe del Consejo Consultivo y de los antecedentes necesarios."*

En lo que respecta a la tramitación del procedimiento, consta en el expediente remitido que el anteproyecto se inició por acuerdo de la Vicepresidencia (hoy Vicepresidencia Primera), de fecha 29/06/2016.

En su elaboración se han cumplimentado dos períodos de consultas públicas previas, en base a lo establecido en el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas: el primero, cuando su elaboración se encontraba encomendada a los órganos de la Vicepresidencia Primera, a través de la publicación en el DOCM de 14/03/2017, de la Resolución de 07/03/2017, de la Oficina de Transparencia y Buen Gobierno; y el segundo, una vez efectuada la modificación del Decreto 80/2015, de 14/07/2015, por el que se establece la estructura orgánica y se fijan las competencias de los órganos integrados en la Presidencia de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, por Resolución de 16/01/2018, de la Vicepresidencia Segunda, publicada en el DOCM de 23/01/2018.

En la tramitación posterior, consta en la documentación un informe general de las aportaciones efectuadas por los ciudadanos al anteproyecto de ley (documento fechado en julio de 2018), así como otro documento donde se recogen las observaciones que han efectuado al texto del tercer borrador del proyecto los distintos órganos de las Consejerías de la Administración Regional (esta Secretaría General de la Presidencia, el día 04/09/2018; la Dirección General de Presupuestos, el 23/08/2019; la Dirección General de la Función Pública, el 27/07/2018; la Secretaría General de Fomento, el 31/08/2018; la Secretaría General de Bienestar Social, el 27/08/2018; la Secretaría General de Sanidad, el 22/08/2018; la Secretaría General de Educación, Cultura y Deportes,



el 24/08/2018; la Secretaría General de Agricultura, Medio Ambiente y Desarrollo Rural, del 31/08/2018; y la Secretaría General de Economía, Empresas y Empleo, el 29/08/2018).

El tratamiento dado a las observaciones realizadas por los órganos de la Administración Regional, y su reflejo en el texto del anteproyecto, se recoge en el informe elaborado por la Dirección General de Participación Ciudadana, de fecha 23/10/2018.

Por último, constan igualmente incorporados en el expediente, entre otros documentos, la memoria justificativa y la memoria económica que acompañan al anteproyecto (ambos documentos de fecha 04/02/2019); el informe de impacto de género y el de impacto en la familia, en la infancia y la adolescencia (también de 04/02/2019); el informe sobre normalización y racionalización de procedimientos administrativos, de la Inspección General de Servicios (de 12/02/2019); el informe favorable de la Dirección General de Presupuestos (de fecha 04/02/2019), y el certificado del Consejo Regional de Municipios (con el informe favorable emitido en su reunión de 12/02/2019).

En definitiva y a la vista de las actuaciones que se acaban de describir, puede formularse una valoración positiva de la tramitación seguida para la elaboración del anteproyecto de Ley que se somete a informe, considerando que se ha dado cumplimiento a los requisitos esenciales exigidos en el artículo 35 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.

De acuerdo con el precitado artículo 35 y con el artículo 54.3 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, se requiere dictamen del Consejo Consultivo tras la asunción de la iniciativa legislativa y una vez se decidan y cumplan ulteriores trámites, tras lo cual, se elevará de nuevo al Consejo de Gobierno y el anteproyecto se enviará a las Cortes para su tramitación parlamentaria.



Documento Verificable en www.jccm.es mediante
Código Seguro de Verificación (CSV): D2EBF5F07274D2C3394BEE

TERCERO. FONDO

El anteproyecto de Ley sometido a informe está configurado por un total de 40 artículos, dividido en un título preliminar y cuatro títulos, con 40 artículos, 6 disposiciones adicionales, y 2 disposiciones finales.

El Título Preliminar (artículos 1 a 4) fija el objeto de la norma, el ámbito de aplicación, los fines y principios.

El Título primero comprende los artículos 5 a 21, 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, mayores de 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.



Documento Verificable en www.jccm.es mediante
Código Seguro de Verificación (CSV): D2EBF5F07274D2C3394BEE

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.

El capítulo cuarto se encarga de regular los procedimientos de participación a instancias de la Administración, que a diferencia de los del capítulo anterior, obligan a su desarrollo y puesta en marcha por aquélla.

El Título segundo que abarca los artículos 22 a 25, se dedica a la denominada “Participación institucional”.

El Título tercero comprende los artículos 26 a 34 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.

El Título cuarto (artículos 35 a 40) 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.

En lo que atañe a su forma y estructura, el anteproyecto es plenamente acorde con la técnica seguida para la elaboración de esta clase de normas de dividir su contenido en títulos y éstos, a su vez en capítulos y artículos, todo lo cual, evidentemente, facilita su lectura, y contribuye a la deseable claridad sistemática que debe exigirse a toda norma.



Observaciones al articulado

Finalmente, se formulan a continuación una serie de observaciones concretas al texto del anteproyecto, siguiendo la propia sistemática del mismo:



- 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. Así, por ejemplo, se propone la eliminación del párrafo segundo del motivo I, el párrafo antepenúltimo del motivo II.

Igualmente se deberían revisar determinadas expresiones repetitivas, así como todas aquellas que son impropias de la exposición de motivos, como a título de ejemplo: “por otra parte”, “por su parte”, “desde la óptica específica ...”.

Por todo ello, se considera más apropiado y ajustado a las citadas directrices técnicas, la redacción contenida en la Exposición de Motivos del texto del primer anteproyecto de esta ley (documento nº 12 del expediente remitido).

- El apartado primero del artículo 2 dispone: *“Las disposiciones contenidas en esta ley serán de aplicación **plena** a la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, incluidos sus órganos superiores de gobierno, así como sus organismos autónomos”* (la negrita es nuestra). Se

sugiere eliminar del artículo 2, referente al ámbito de aplicación, el término “plena” ya que es innecesario su inclusión en el texto del anteproyecto.

Se plantea la necesidad, por razones de seguridad jurídica, que el ámbito de aplicación de la Ley quede definido con absoluta precisión, prescindiendo de expresiones cuyo significado resulta dudoso en el actual diseño institucional de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, como por ejemplo la expresión “órganos superiores de gobierno”, que se utiliza en el apartado primero

- En relación con el artículo 5.a) que alude a los ciudadanos y ciudadanas de Castilla-La Mancha, mayores de 16 años, sería conveniente en aras de la seguridad jurídica, determinar en el texto que el concepto de ciudadano asumido es el del artículo tercero del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, aprobado por Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha.

“Artículo tercero

Uno. A los efectos del presente Estatuto gozan de la condición política de ciudadanos de Castilla-La Mancha los que, de acuerdo con las leyes generales del Estado, tengan vecindad administrativa en cualquiera de los municipios de la región.

Dos. Gozarán también de los derechos políticos definidos en este Estatuto los españoles residentes en el extranjero que hayan tenido la última vecindad administrativa en cualquiera de los municipios de la región y acrediten esta condición en el correspondiente Consulado de España. Igualmente gozarán de tales derechos sus descendientes si así lo solicitan, siempre que figuren inscritos como españoles en la forma que determine la Ley del Estado.”



- El apartado c) del artículo 5 referido a los titulares del derecho a la participación contempla a las *“Las agrupaciones de los sujetos previstos en las letras anteriores sin personalidad jurídica, aun de naturaleza coyuntural, que se conformen como plataformas, foros, redes ciudadanas o cualesquiera otros movimientos similares, con independencia de su denominación.”*

La redacción del apartado tal y como está redactado es demasiado vaga e imprecisa ya que al no ser sujetos jurídicos determinados, es conveniente que el texto recogiera expresamente, que deben nombrar un representante y que deben acreditar la determinación de intereses y objetivos concretos respecto al proceso participativo en cuestión, así como su carácter circunstancial o temporal.

Consideramos que debe suprimirse la referencia *“o cualesquiera otros movimientos similares con independencia de su denominación”*.

-El texto del anteproyecto contempla varios conceptos jurídicos indeterminados como por ejemplo *“con una antelación adecuada”* (artículo 6), *“a responder en tiempo y forma”* (artículo 7c).

-Como observación general a todo el texto del artículo cabe decir, tomando como base las Directrices de técnica normativa aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, que se incumple el punto 101 sobre *“Lenguaje claro y preciso, de nivel culto, pero accesible”*.

El decoro lingüístico de las normas jurídicas obliga, dentro de la sencillez, a cuidar la propiedad y a huir de la pobreza de expresión. Se incurre en ella por ejemplo, en el artículo 11.2 al emplear verbos de sentido muy general: *“Los instrumentos o canales previstos en el número anterior se pondrán en marcha por resolución del órgano administrativo...”* en vez de *“Los instrumentos o canales previstos en el número anterior se iniciarán por resolución del órgano administrativo...”*



-El artículo 6 c) dispone, como uno de los derechos de los titulares del derecho a la participación: *“De colaboración de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, y en especial de los órganos competentes en materia de participación, para la realización de acciones y procedimientos participativos de iniciativa ciudadana. Esta colaboración se materializará en su patrocinio, la cesión temporal u ocasional de bienes públicos, el apoyo técnico necesario para su correcta realización, la difusión y conocimiento de la actuación a través de los distintos canales institucionales de comunicación, o cualesquiera otras medidas similares”* (el subrayado es nuestro).

La previsión tal y como está redactada en este apartado podría colisionar con lo previsto en el artículo 59 de la Ley 6/1985, de 13 de noviembre, del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, razón por la que se sugiere añadir al párrafo anterior la frase: *“de conformidad con lo previsto en la Ley de Patrimonio de la Comunidad de Castilla-La Mancha”*.

El citado artículo dispone:

“El Consejo de Gobierno, a propuesta de la Consejería de Economía y Hacienda, dando conocimiento a las Cortes Regionales, podrá ceder gratuitamente, para fines de utilidad pública o de interés social, los bienes patrimoniales cuya afectación o explotación no se juzgue previsible”.

Dado la trascendencia que puede tener el artículo en cuestión, hubiera sido conveniente que la Consejería competente en materia de patrimonio hubiera emitido informe sobre este extremo.

-En el artículo 7b) se propone eliminar el término “infantil, adolescente, juvenil” 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.

-El artículo 8 denominado” Mecanismos para la participación ciudadana y ámbitos de ejercicio” debería encuadrarse dentro del capítulo II “Instrumentos y canales de participación ciudadana”.

- Sobre el apartado c) del artículo 9 que regula los “Límites a la participación ciudadana”.

El apartado en cuestión dispone:

“La participación ciudadana regulada en el presente título en ningún caso podrá:

*(...) Obligar a la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha a la utilización de instrumentos y canales o a la apertura de los procedimientos participativos ciudadanos, **salvo** en el caso de que éstos hayan sido incluidos en el Programa Anual de Participación Ciudadana, debidamente tramitado y aprobado conforme a lo dispuesto en el capítulo IV del presente Título, **o se hayan instado a iniciativa ciudadana cumpliendo los requisitos previstos en esta ley**” (la negrita es nuestra).*

La regulación contenida en el artículo 9 c) del anteproyecto de Ley desprende la eficacia vinculante del proceso participativo para las Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, lo que es contrario al ordenamiento jurídico y a los principios de la democracia participativa.

La participación constituye una excelente herramienta para mejorar la toma de decisiones por parte del Gobierno elegido en las urnas o las personas responsables de la entidad convocante, pero es a éstos a los que corresponde la responsabilidad de ejecutar las políticas (mejoradas a través de la participación).



Pueden existir razones técnicas, económicas o políticas para que la Administración que debe tomar las decisiones finales, no asuma las aportaciones realizadas durante el proceso.

De hecho, otras leyes autonómicas que han regulado la participación, como por ejemplo Andalucía o Aragón, establecen la naturaleza no vinculante de los instrumentos de participación ciudadana.

La Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón en su artículo 52.4 dispone: *“El resultado de los instrumentos de participación ciudadana tendrá carácter orientativo en el diseño de las políticas públicas”*.

Por su parte la Ley 7/2017, de 27 de diciembre, de Participación Ciudadana de Andalucía, en su artículo 39 señala: *“Las consultas participativas reguladas en esta ley son de naturaleza consultiva y no vinculante”*

-El artículo 11 denominado “Tipología” no es expresivo de su contenido. Se sugiere denominarse “Instrumentos o canales de participación ciudadana”.

La misma observación cabe hacerla respecto del artículo 12 denominado “Tipología”. Una propuesta podría ser “Tipos de procedimientos de participación ciudadana”.

-En el artículo 13, se propone cambiar su denominación “Inicio” por “Inicio de los procesos de participación ciudadana”.

-El artículo 14 regula el contenido del acuerdo de inicio y documentación complementaria. Así dispone:

“El acuerdo de inicio del procedimiento participativo tendrá el contenido mínimo siguiente:

(...)

c) *La identificación de los empleados públicos que, **en su condición de personas representantes de la Administración**, serán responsables del desarrollo del procedimiento”.*

Lo resaltado en negrita, es totalmente contrario al ordenamiento jurídico, ya que la representación legal de la Administración la ostenta el titular del órgano y no los empleados públicos, por lo que se propone su eliminación.

*El apartado d) establece: “La duración máxima del procedimiento, que no podrá exceder de seis meses, **Excepcionalmente, dicho plazo podrá ampliarse hasta un máximo de un año mediante resolución motivada”.***

Este apartado debe ser objeto de nueva redacción ya que por razones de seguridad jurídica, la excepcionalidad no puede quedar a la discrecionalidad de la Administración ya que no contempla las causas por las que puede ampliarse el plazo. También parece excesivo que se amplíe hasta el doble la duración del procedimiento.

Después de “seis meses” y antes de “excepcionalmente”, debe añadirse un punto.

-El artículo 15.2 estipula que “*Cuando la Administración decida no abrir el procedimiento deberá justificar las razones en que sustenta su negativa, en base a lo dispuesto en el artículo 9*”. Se propone eliminar “en base a lo dispuesto en el artículo 9” ya que no sólo se puede denegar abrir el procedimiento tomando como referencia los límites previstos en el artículo 9 sino en base a otros supuestos que sean contrarios al ordenamiento jurídico.

- En el artículo 16, se propone cambiar su denominación “Tramitación” por “Tramitación de los procedimientos de participación ciudadana”.

El apartado 2 del citado artículo en la medida que alude a las consultas ciudadanas participativas, nos remitimos a lo dispuesto más arriba.

-La misma observación realizada al artículo 15.2 procede hacerla en el artículo 17.3.

--En el artículo 22, se propone cambiar su denominación “Ámbito” por “Ámbito de la participación institucional”.

- En el artículo 24, se propone cambiar su denominación “Contenido” por “Contenido de la participación institucional”.

- El artículo 25 crea el denominado “Consejo del Diálogo Social de Castilla-La Mancha” que se define como “órgano colegiado de participación institucional permanente, con carácter tripartito y paritario, sin personalidad jurídica propia, con plena independencia y sometimiento al ordenamiento jurídico, 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”*.

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.

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 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 o su supresión.

Asimismo, se recomienda que la composición de este órgano se contemplen en el propio anteproyecto de Ley y no se deje a futuros desarrollos de la misma.



-El apartado e) del artículo 29 podría invadir competencia estatal al pretender introducir en la educación obligatoria la asignatura educación en participación ciudadana. El citado apartado reza así: *“Elaboración de materiales educativos, acciones y programas que promuevan la educación en valores y la cultura participativa, **difundiendo, de manera transversal, la educación en participación ciudadana en los diferentes niveles del sistema educativo**”*.

El Tribunal Constitucional ha ratificado en diversas ocasiones la competencia del Estado para la fijación de las que en las sucesivas leyes educativas han sido denominadas «enseñanzas mínimas», posteriormente «enseñanzas comunes» y, en el presente, «aspectos básicos del currículo», del cual forman parte, conforme al artículo 6 bis.1 LOE, los estándares de aprendizaje evaluables. Con las diferentes denominaciones que ha recibido, el concepto comprende la fijación de objetivos por bloques temáticos en relación a cada disciplina, materia o asignatura, así como los horarios mínimos que se consideren necesarios para su enseñanza efectiva y completa (STC 14/2018, FJ 5).

La competencia del Estado sobre las enseñanzas mínimas o «aspectos básicos del currículo» (STC 14/2018, FJ 5), trata de garantizar una homogeneidad en la formación que permita la homologación de los títulos y la garantía de una igualdad básica en el ejercicio del derecho a la educación (entre otras, STC 24/2013, de 31 de enero, FJ 5). Al respecto señalamos, en la STC 17/2014, de 30 de enero, FJ 7, con cita de la STC 88/1983, de 27 de octubre, FJ 3, que «de los arts. 27 y 149.1.30 CE se deriva la obligación para el Estado de procurar una formación común en un determinado nivel de todos los escolares (en aquel caso, de educación general básica), sea cual sea la Comunidad Autónoma en la que realicen sus estudios. En este sentido, afirmábamos que ‘la homologación del sistema educativo a que se refiere el primero de los artículos citados y la competencia exclusiva que reserva al Estado el segundo para la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del art. 27, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia, son



Documento Verificable en www.jccm.es mediante
Código Seguro de Verificación (CSV): D2EBF5F07274D2C3394BEE

los medios que la Constitución prevé para obtener ese nivel mínimo de homogeneidad en la formación de los escolares'». La determinación de los estándares de aprendizaje evaluables del bloque de asignaturas troncales y los estándares de aprendizaje evaluables relativos a los contenidos del bloque de asignaturas específicas está comprendida en dicha competencia del Estado para establecer los aspectos básicos del currículo. Atribución que es coherente con su función de asegurar una formación común y garantizar la homologación y la validez general de los títulos [en un sentido similar, SSTC 214/2012, de 14 de noviembre, FJ 4; 24/2013, de 31 de enero, FJ 5, y 14/2018, FJ 7 a)]. Se asegura así un mínimo nivel de homogeneidad en la formación de todos los alumnos y con unas garantías de calidad equivalentes en un sistema educativo que es único para todo el territorio nacional.

- En cuanto al artículo 30 “Medidas de sensibilización y difusión” se aconseja el cambio del término "campañas" por el de "medidas", que es más genérico y en coherencia con la denominación del artículo.

-En el artículo 35.2 g) debe sustituirse la referencia al artículo 12 por el artículo 17.

-El artículo 38 denominado “Naturaleza, adscripción y funciones” debe denominarse “Observatorio Ciudadano de Castilla-La Mancha”

-El artículo 40 sobre la estructura y funcionamiento del Observatorio Ciudadano de Castilla-La Mancha, requiere una mejor redacción. Además se recomienda la inclusión de un número máximo de miembros, junto a la indicación de un mínimo ya establecida, respecto a la composición del Observatorio Ciudadano. Ello a fin de asegurar la viabilidad práctica del mismo sin perjuicio que se desarrolle reglamentariamente su funcionamiento.

-La disposición adicional primera debería denominarse “Habilitación para el desarrollo reglamentario” en vez de “Desarrollo reglamentario”.

-La disposición final segunda. Entrada en vigor. El momento de la entrada en vigor de la norma debería referenciarse a los seis meses “*contados desde la fecha de su publicación en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha*”

Observación general de redacción.

El texto examinado ha cuidado los aspectos gramaticales considerando la dificultad que presenta la redacción de una ley que, en determinados aspectos es compleja y presenta contenidos técnicos, de difícil comprensión para sus destinatarios. Sin embargo, se aconseja una nueva revisión que haga posible una mejora en cuestiones ortográficas y semánticas. Así en lo que se refiere al uso de mayúsculas, o términos no siempre se sigue un mismo criterio.

Ejemplo, “Administración” que en general se escribe con mayúscula inicial, aparece en alguna ocasión escrito con minúscula (artículo 1 y 26).

CONCLUSIONES

Por lo expuesto, a la vista de la documentación remitida, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10.1.a) de la Ley 5/2013, de 17 de octubre, de Ordenación del Servicio Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha se emite el presente informe sobre **el anteproyecto de Ley de Participación de Castilla-La Mancha** con las observaciones formuladas.



Es todo cuanto este Gabinete Jurídico tiene el honor de informar, no obstante V.I. resolverá lo que estime más acertado.

En Toledo a 8 de marzo de 2019

La Letrada

Vº Bº de la Directora de los Servicios Jurídicos

Mª Belén López Donaire

Araceli Muñoz de Pedro

Documento Verificable en www.jccm.es mediante
Código Seguro de Verificación (CSV): D2EBF5F07274D2C3394BEE