



CONSEJO CONSULTIVO
DE CASTILLA - LA MANCHA

Núm. 162/19

 Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha		
REGISTRO INTERNO		
Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha		
14	02 MAY 2019	14
Anotación N.º 66754		

Tengo el honor de remitir a V.E. el dictamen emitido por el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha en el expediente de referencia.

Se ruega que comunique a este Consejo, en virtud de lo establecido en el artículo 6.3 del Reglamento del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, la resolución definitiva que se adopte.

Le comunico asimismo, que una vez recibida la resolución adoptada, o en cualquier caso transcurrido un mes desde la remisión del dictamen solicitado, por parte de este Consejo, si no se recibe advertencia expresa de V.E. en contrario, se procederá a la publicación del citado dictamen en su página web.

Toledo, 30 de abril de 2019

EL PRESIDENTE



Fdo.: JOAQUÍN SÁNCHEZ GARRIDO

EXCMO. SR. VICEPRESIDENTE SEGUNDO.-



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

N.º 162/2019

Excmo. Sr.:

SEÑORES:

Joaquín Sánchez Garrido, Presidente
Fernando Andújar Hernández
Enrique Belda Pérez-Pedrero
José Sanroma Aldea
Fernando José Torres Villamor
Soledad Rodríguez Rivero, Secretaria
General

El Pleno del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, en sesión celebrada el día 30 de abril de 2019, con asistencia de los señores que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:



“En virtud de comunicación de V. E. de 27 de marzo de 2019, el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha ha examinado el anteproyecto de Ley de Participación de Castilla-La Mancha.

Resulta de los ANTECEDENTES

Primero. Consulta pública previa.- Mediante Resolución suscrita el 29 de junio de 2016, el Vicepresidente de la Junta acordó 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, al objeto de recabar la opinión del movimiento ciudadano y de la ciudadanía.

Asimismo se encomendó a la Oficina de Transparencia la realización de este procedimiento.

Obra en el expediente un documento donde se explica el resultado de dicho trámite, indicando los sujetos que han intervenido, acompañado de un resumen de la aportación realizada.

Segundo. Informe propuesta para la elaboración del anteproyecto.- El 19 de diciembre de 2016, el Director de la Oficina de Transparencia y Buen Gobierno emitió un informe en el que se propone la conveniencia de iniciar la tramitación del anteproyecto de Ley de Participación de Castilla-La Mancha.

Tercero. Memoria inicial del anteproyecto.- Con fecha 27 de diciembre de 2016, el Director de la Oficina de Transparencia y Buen Gobierno suscribió memoria justificativa de la norma, en la que estima que hasta ahora las vías de la participación de la ciudadanía *“se han reducido a la creación de consejos, comisiones o comités de carácter sectorial, que responden a un modelo de participación orgánica, integrados en la estructura de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha”*. Considera que tal sistema resulta insuficiente a la luz del moderno concepto de participación.

Añade que la norma proyectada pretende la inclusión de todos los actores sociales al objeto de lograr su acercamiento a las instituciones y de ese modo favorecer la información y la participación en las decisiones importantes que afectan a su futuro.

Explica que el anteproyecto *“opta, en primer lugar, por separar la participación de la transparencia, ya que el margen competencial normativo de las Comunidades Autónomas es distinto (en materia de transparencia existe legislación básica estatal); en segundo lugar, se aborda en un solo cuerpo normativo tanto la participación ciudadana como la institucional, al ser distintas modalidades en las que se manifiesta aquella”*.

Por otra parte describe que el modelo elegido no se limita a un mecanismo de consulta dirigido por y desde la Administración, sino también contempla iniciativas de los ciudadanos como la formulación de propuestas y la contribución de estos al seguimiento y a la evaluación de las políticas públicas.



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

Igualmente da cabida a la participación institucional específica de los agentes económicos y sociales más representativos.

Seguidamente, la memoria describe el contenido del anteproyecto ya elaborado, que se compone de un Título Preliminar y cuatro títulos, con un total de 35 artículos, 6 disposiciones adicionales y 2 disposiciones finales.

En cuanto a los impactos normativos sostiene que el anteproyecto respeta escrupulosamente el marco de las competencias estatales y que tampoco supone derogación formal de ninguna norma autonómica en concreto, si bien la disposición adicional primera prevé una evaluación de los órganos colegiados de participación ya existentes para sugerir las modificaciones necesarias.

En relación con el ámbito de aplicación, la memoria explica que el anteproyecto se circunscribe al ámbito autonómico para *“no distorsionar en exceso el ámbito de la autonomía local”*.

Finalmente se pronuncia sobre el impacto económico que derivaría de la aplicación de la norma proyectada, afirmando que no implicará incremento del gasto público y que la mayor parte de las medidas previstas se asumirán con los medios personales y materiales ya existentes.

Cuarto. Informe de impacto de género.- Figura a continuación un informe sobre impacto de género emitido por el Director de la Oficina de Transparencia y Buen Gobierno el 27 de diciembre de 2016, en el que considera que: *“es de esperar que el fomento de una cultura participativa en la que la consecución de la igualdad de género constituye uno de sus fines destacados, redundará en la eficacia de políticas que remuevan las condiciones actuales de desigualdad, por parte de las Administraciones Públicas de Castilla-La Mancha así como de los organismos y entes del sector público, siendo en consecuencia el principal impacto positivo que la norma proyectada habrá de tener en materia de igualdad de género”*.

Quinto. Primer borrador del anteproyecto.- Seguidamente obra un borrador de anteproyecto, carente de fecha, que consta de una exposición de

motivos y 35 artículos, agrupados en título Preliminar y cuatro títulos, seis disposiciones adicionales y dos finales.

Sexto. Toma de conocimiento por el Consejo de Gobierno.- El Consejo de Gobierno, en su reunión del 10 de enero de 2017, acordó tomar conocimiento del citado Anteproyecto.

Séptimo. Informe de la Inspección General de Servicios.- El día 17 de enero de 2017, la Inspectora General de Servicios emitió informe en el que estima que el anteproyecto se ajusta y cumple con la normativa vigente aplicable en la actualidad sobre racionalización y simplificación de procedimientos administrativos.

Octavo. Apertura de un periodo de información pública.- Figura a continuación la Resolución del Director de la Oficina de Transparencia y Buen Gobierno, de 7 de marzo de 2017, en la que se dispone la apertura de un periodo de información pública por un periodo de 20 días a contar desde la publicación de la misma, que tuvo lugar en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha n.º 51, de 14 de marzo.

Noveno. Informe del Gabinete Jurídico.- El 1 de agosto de 2017, el anteproyecto fue informado favorablemente por el Gabinete Jurídico, con la excepción de lo dispuesto en el artículo 17.e) del mismo, relativo a consultas ciudadanas, que en la redacción sometida a informe podría exceder el ámbito competencial de la Comunidad Autónoma, aconsejando la revisión de la misma.

Décimo. Informe sobre el estado de tramitación del anteproyecto de Ley de Participación de Castilla-La Mancha y actuaciones a realizar.- El 9 de noviembre de 2017, el Vicepresidente segundo del Gobierno emitió informe sobre el estado de tramitación y la conveniencia de abrir un nuevo trámite de información pública y un nuevo proceso participativo.

Undécimo. Segundo trámite de información pública.- Por Resolución del Vicepresidente segundo, de 16 de enero de 2018, se dispuso la apertura de un periodo de información pública por un periodo de 20 días a



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

contar desde la publicación de la misma, que tuvo lugar en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha n.º 16, de 23 de enero de 2018.

Duodécimo. Segundo borrador de anteproyecto.- A continuación obra un segundo borrador de anteproyecto, carente de fecha, que consta de una exposición de motivos y 54 artículos, agrupados en título Preliminar y seis títulos, seis disposiciones adicionales, una derogatoria y dos finales.

Decimotercero. Tercer borrador del anteproyecto.- En mayo de 2018 se elaboró un tercer borrador del anteproyecto que incluye las aportaciones efectuadas por la ciudadanía, y que consta de 80 artículos agrupados en siete títulos, siete disposiciones adicionales, dos transitorias, una derogatoria y cinco finales.

Decimocuarto. Informe de valoración de las aportaciones realizadas.- En julio de 2018, el Director General de Participación Ciudadana emitió informe explicativo de las alegaciones formuladas en el trámite de información pública y del tratamiento dado a las mismas.

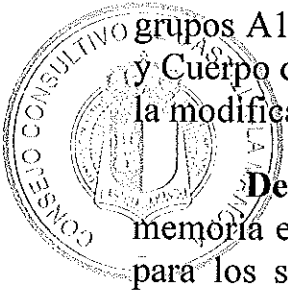
Decimoquinto. Memoria justificativa del Anteproyecto.- Igualmente en el mes de julio de 2018, la Dirección General de Participación Ciudadana elaboró una memoria justificativa de la norma legal proyectada, en la que recoge los antecedentes de la tramitación y describe los principales cambios introducidos en el borrador a partir de las aportaciones realizadas por la ciudadanía.

Expresa que se han recibido un total de 244 propuestas procedentes de particulares, ayuntamientos, asociaciones (de vecinos, culturales, de consumidores, etc.), grupos políticos, sindicatos, organizaciones empresariales, grupos de acción local, colegios profesionales y federaciones, entre otras. Se consigna que se han aceptado 209 propuestas, lo que supone el 97,21% del total de las efectuadas.

Dichas propuestas tienen relación con el fomento de la participación con recursos y medios suficientes, sobre las organizaciones y órganos para la participación, la implicación de la Administración local y la universalidad de

la participación en todos los sectores y para todas las personas sin discriminaciones.

Finalmente describe los principales cambios introducidos en el borrador, entre los que figura la incorporación de las Administraciones locales al ámbito de aplicación de la Ley, la regulación de las consultas populares, la introducción de un régimen sancionador, la reelaboración general de los diferentes órganos de participación inicialmente previstos, la reforma de la Ley de iniciativa legislativa popular, un nuevo desarrollo del Observatorio Ciudadano de la Democracia Participativa y la creación de un servicio público de participación ciudadana de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, de carácter transversal, organizado y permanente, que incluye la creación de un nuevo cuerpo funcional propio y específico dentro de los grupos A1 y A2, denominados Cuerpo Superior de Participación Ciudadana y Cuerpo de Gestión de Participación Ciudadana. Esta última medida supone la modificación de la Ley de Empleo Público de Castilla-La Mancha.



Decimosexto. Memoria económica.- Seguidamente se elaboró una memoria económica del anteproyecto, fechada en julio de 2018, cuyo coste para los siguientes ejercicios presupuestarios está fijado en 2.439.804,50 euros en 2019 y en 3.342.121,45 euros en cada uno de los años 2020 y 2021.

Decimoséptimo. Cuarto borrador.- Elaborado un cuarto borrador de anteproyecto, este consta de 80 artículos, agrupados en siete títulos, siete disposiciones adicionales, dos transitorias, una derogatoria, cinco finales y un anexo denominado *“procedimientos relativos a la recogida de firmas”*.

Decimooctavo. Informes de las Secretarías Generales de las Consejerías.- Remitido el último borrador elaborado a las diferentes consejerías de la Administración regional, varias de sus Secretarías Generales han efectuado observaciones al texto propuesto. En concreto presentaron informes las Secretarías Generales de las Consejerías de Economía, Empresas y Empleo, de Agricultura, Medio Ambiente y Desarrollo Rural, de Educación, de Sanidad, de Bienestar Social y de Fomento.

Decimonoveno. Informes de la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas.- También han informado el borrador varios de

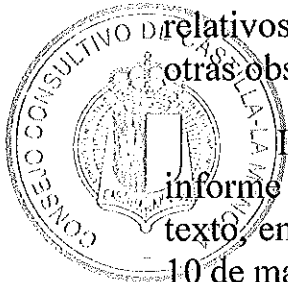


*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

los órganos directivos de la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas.

En primer lugar, el Secretario General de dicha Consejería ha formulado diversas observaciones sobre el articulado, considerando que gran parte del mismo tiene carácter reglamentario y que el proceso participativo que regula es complejo e ineficiente. En relación con los órganos que prevé considera que suponen una duplicidad con los ya existentes y que el proceso participativo en materia de seguimiento y evaluación de políticas públicas no se ajusta a la regulación actual.

Asimismo cuestiona la constitucionalidad de algunos preceptos relativos a la Administración local pues afectan a su autonomía, y formula otras observaciones en materia de archivos y de protección de datos.



Igualmente ha informado la Dirección General de Función Pública, en informe de 27 de julio de 2018 donde realiza diversas observaciones sobre el texto, entre las que destaca la modificación proyectada de la Ley 4/2011, de 10 de marzo, del Empleo Público de Castilla-La Mancha, que tiene por objeto la creación de dos nuevos cuerpos funcionariales, dentro de los subgrupos A1 y A2. Aprecia este órgano directivo diversos reparos que le llevan a concluir que no es conveniente dicha creación. Funda tal parecer en el reducido número de funcionarios (según la memoria económica obrante en el expediente serían 3 del Cuerpo Superior y 20 del Cuerpo de Gestión), lo que implicaría problemas de cobertura y escasa movilidad. Considera que la formación que precisa el desempeño de los puestos de nueva creación para dar cumplimiento a lo establecido en la norma proyectada podría obtenerse por otras vías, sin necesidad de acudir a la creación de un cuerpo específico de funcionarios.

Por su parte, la Dirección General de Presupuestos, en el informe emitido el día 23 de agosto, ha efectuado también diversas consideraciones sobre los aspectos económicos derivados del texto proyectado.

En relación con los denominados “presupuestos participativos”, considera que su planteamiento no debe menoscabar el elemento representativo en la elaboración y ejecución del presupuesto, dado que el

Estatuto de Autonomía reserva en exclusiva al Consejo de Gobierno la elaboración y aplicación del presupuesto de la Comunidad Autónoma. Por tanto sostiene que las propuestas derivadas de los procesos de participación no deberían ser vinculantes.

Añade en relación con lo dispuesto en el artículo 27.2 del anteproyecto de Ley, relativo a los porcentajes mínimos destinados a los presupuestos participativos, que su cumplimiento en los términos allí expresados *“privarían al Consejo de Gobierno de la capacidad de gestión que el Estatuto de Autonomía le otorga”*.

En relación con el aspecto procedimental, advierte que el proceso participativo no debería significar una ralentización de la aprobación de la política presupuestaria de la Administración Regional y que, la correcta armonización de las nuevas prescripciones exigiría la modificación del Texto Refundido de la Ley de Hacienda de Castilla-La Mancha, aprobado por Decreto Legislativo 1/2002, de 19 de noviembre, donde se regula el procedimiento de elaboración y ejecución presupuestaria.

A continuación, advierte que *“la dotación de medios financieros para la aplicación de las medidas previstas en el anteproyecto de ley ha de realizarse en el marco de las disponibilidades presupuestarias y, en todo caso, en coherencia con el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y la regla de gasto, siendo conveniente que así se plasme en el texto articulado del anteproyecto de ley de referencia”*.

Finalmente, recuerda la necesidad de contar con un informe de contenido presupuestario de carácter preceptivo y vinculante que se debe emitir al amparo del artículo 23 de la Ley 7/2017, de 21 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2018.

Vigésimo. Informe sobre las observaciones de las Consejerías.- El 23 de octubre de 2018, la Dirección General de Participación Ciudadana realizó un informe sobre las observaciones realizadas por las distintas consejerías de la Junta de Comunidades. En el mismo se concluye que se han valorado favorablemente 18 de las sugerencias presentadas, que otras 16 se



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

han descartado para su inclusión en el texto, por disentir del criterio de esa Dirección General y que las 34 restantes tampoco se han incorporado al borrador a la espera de realizar una valoración definitiva tras la recepción de los informes pendientes de emisión.

Vigesimoprimer. Quinto anteproyecto.- Elaborado un nuevo borrador el 30 de enero de 2019, este se compone de una parte expositiva, un título Preliminar, cuatro títulos, seis disposiciones adicionales y dos finales.

Vigesimosegundo. Memoria económica e informe de la Dirección General de Presupuestos.- Obra a continuación una memoria económica que estima el coste total inherente a la aprobación y aplicación del anteproyecto de Ley de Participación de Castilla-La Mancha, previsto para las siguientes tres anualidades, y que cifra en 2.005.633,90 euros, para el ejercicio en curso y en 2.355.634,90 euros, para cada uno de los dos ejercicios siguientes.



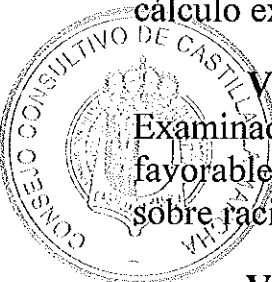
El 4 de febrero de 2019, el Director General de Presupuestos emitió informe de carácter favorable al anteproyecto presentado tras efectuar las “*comprobaciones oportunas*”, considerando además que “*los gastos a imputar en ejercicios futuros quedarán supeditados a las dotaciones presupuestarias que, para tal fin, se consignen en las correspondientes y sucesivas leyes de presupuestos teniendo en cuenta, así mismo, el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera que se establezca para la Comunidad Autónoma*”.

Vigesimotercero. Memoria sobre el borrador del anteproyecto.- El 4 de febrero de 2019, la Dirección General de Participación Ciudadana elaboró una nueva memoria justificativa de la norma legal proyectada, en la que recoge los antecedentes de la tramitación, el contexto normativo en que se incardina y describe su contenido destacando los principales aspectos.

Vigesimocuarto. Informe de impacto de género.- En la misma fecha, el citado órgano directivo emitió un nuevo informe de impacto de género del que concluye que no supone “*impacto negativo alguno en la consecución del principio de igualdad de género, resultando la valoración del impacto de género positiva, no siendo discriminatoria*”.

Vigesimoquinto. Informe de impacto en la familia, en la infancia y la adolescencia.- También en la misma fecha, el mencionado órgano directivo informó que el anteproyecto tendrá un impacto singularmente positivo en la familia, la infancia y la adolescencia, destacando entre las medidas que contribuyen a este objetivo la fijación de la edad mínima para intervenir en 16 años y las que fomentan la participación y la cultura democrática en niños, adolescentes y jóvenes.

Vigesimosexto. Informe de adecuación a la normativa vigente sobre racionalización y simplificación de procedimientos y medición de cargas administrativas.- El anteproyecto ha sido informado por el Jefe de Área de Servicios Generales de la Presidencia, indicando que no se encuentra exento de cargas administrativas, si bien explica que al no especificar la documentación a acompañar en el procedimiento, no es posible realizar un cálculo exhaustivo de las cargas administrativas.



Vigesimoséptimo. Informe de la Inspección General de Servicios.- Examinado el anteproyecto por una Inspectora de Servicios, informa el mismo favorablemente al estimar que se ajusta y cumple con la normativa vigente sobre racionalización y simplificación de procedimientos administrativos.

Vigesimooctavo. Certificado de la Secretaría del Consejo Regional de Municipios.- Figura después el certificado emitido por la Secretaria del Consejo Regional de Municipios acreditativo de que el anteproyecto ha sido informado favorablemente por unanimidad de los asistentes a la sesión del 13 de febrero de 2019, del Consejo Regional de Municipios.

Vigesimonoveno. Informe del Gabinete Jurídico.- El anteproyecto fue informado el día 8 de marzo de 2019 por una Letrada adscrita al Gabinete Jurídico, con el visto bueno de su Directora, donde se realizan numerosas observaciones al texto sometido a su consideración.

Entre las apreciaciones formuladas cabe destacar las siguientes:

- En relación con las consultas ciudadanas participativas, informa que la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha no tiene capacidad para su



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

regulación, al no haber asumido dicha competencia en su Estatuto de Autonomía.

- En el artículo 9.c), sobre los límites a la participación ciudadana, señala que de su redacción se *“desprende la eficacia vinculante [...] lo que es contrario al ordenamiento jurídico y a los principios de democracia participativa”*.

- El Consejo del Dialogo Social, previsto en el artículo 25 es un órgano que duplica el ya existente Consejo de Relaciones Laborales, estando prohibida la creación de órganos que supongan duplicación de otros existentes si al mismo tiempo no se suprime o restringe debidamente la competencia de estos.

El apartado e) del artículo 29 podría invadir competencia estatal al pretender introducir en la educación obligatoria la asignatura de educación en participación ciudadana.

Trigésimo. Informe del Director General de Participación Ciudadana.- A la vista del informe jurídico anterior, el 22 de marzo de 2019, el Director General de Participación Ciudadana elaboró un informe en el que estima adecuadas las observaciones efectuadas procediendo a su incorporación al texto, configurando un nuevo y definitivo borrador.

Trigésimo primero. Texto definitivo del anteproyecto de Ley.- El texto del anteproyecto de Ley remitido a este Consejo consta de una Exposición de Motivos, cuarenta artículos agrupados en un título Preliminar y cuatro títulos, seis disposiciones adicionales y dos disposiciones finales.

La Exposición de Motivos se estructura en tres partes, la primera destinada a justificar la conveniencia de la norma al objeto de *“ensanchar los cauces participativos y las formas directas de participación”*, la segunda describe el marco competencial y normativo en que se incardina la iniciativa y la tercera detalla su contenido, destacando sus aspectos más relevantes.

El Título Preliminar se denomina *“Disposiciones generales”*, compuesto de 4 artículos que definen su objeto, el ámbito de aplicación, los fines y relaciona los principios básicos del derecho de participación.

El Título I "*Participación ciudadana*", contiene los artículos 5 a 21, estructurados en cuatro capítulos.

El Capítulo I, "*Disposiciones comunes*", determina quienes son los titulares del derecho a la participación (artículo 5) y cuáles son sus derechos (artículo 6). El artículo 7 enumera las obligaciones de la Administración autonómica en relación con la participación y el artículo 8 determina que los mecanismos para su materialización serán los instrumentos y canales y los procedimientos previstos en la norma. Finalmente, el artículo 9 regula los límites a la participación ciudadana.

El Capítulo II se destina a la regulación de los instrumentos de participación ciudadana y contiene dos secciones. La Sección 1ª regula el Portal de Participación Ciudadana de Castilla-La Mancha, su concepto, características y finalidades (artículo 10). La Sección 2ª identifica cuales son los "*Otros instrumentos al servicio de la participación*", señalando en el artículo 11 como tales las aportaciones ciudadanas, los foros de participación, la recogida de datos, las reuniones de contraste experto y las ponencias.

El Capítulo III regula los procedimientos de participación ciudadana y comprende los artículos 12 a 17, donde se delimita su ámbito (artículo 12), se regula su inicio (artículos 13 a 15), su tramitación (artículo 16) y la terminación de estos procedimientos (artículo 17).

El Capítulo IV se titula "*Planificación administrativa de la participación ciudadana*" y engloba los artículos 18 a 21. Regula el Programa Anual de Participación Ciudadana (artículo 18), el procedimiento para su aprobación (artículo 19) y sus efectos (artículo 20). Asimismo, en el artículo 21 se regulan las especialidades de los procedimientos de participación presupuestaria.

El Título II de la norma se destina a la participación institucional y contiene los artículos 22 a 25, destinados a la regulación de su ámbito (artículo 22), de los criterios de representatividad (artículo 23), del contenido de la participación institucional (artículo 24) y a la creación de un nuevo órgano colegiado denominado Consejo del Diálogo Social de Castilla-La Mancha (artículo 25), integrado por representantes del gobierno regional y de las



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

organizaciones sindicales y empresariales más representativas en el ámbito territorial autonómico.

El Título III se destina a la regulación de medidas de impulso y de fomento de la participación ciudadana y comprende los artículos 26 a 34.

El artículo 26 enumera las medidas de fomento de la participación, los artículos 27 y 28 contemplan los programas de formación de la ciudadanía y de los cargos y empleados públicos, respectivamente; el artículo 28 dispone medidas de fomento en los centros educativos; el artículo 30 encomienda a la Administración autonómica la promoción de medidas informativas de sensibilización y difusión de la cultura participativa; el artículo 31 prevé medidas de apoyo para la participación; el artículo 32 recoge medidas para la accesibilidad, el 33 los convenios de colaboración con entidades de participación ciudadana y el artículo 34 relativo a la colaboración con las entidades locales.

El Título IV se titula "*Organización de la participación ciudadana*" y se estructura en dos capítulos, el primero, sin título, (artículos 35 a 37) y el segundo denominado "*El Observatorio Ciudadano de Castilla-La Mancha*" (artículos 38 a 40).

El Capítulo I prevé la creación de unidades de participación en todas las consejerías y delegaciones provinciales de la Administración autonómica, determina las funciones que se atribuyen al órgano directivo competente en materia de participación y crea la Comisión Interdepartamental de Participación Ciudadana (artículo 37), como órgano colegiado competente en materia de participación.

Finalmente, en el Capítulo II se crea el Observatorio Ciudadano de Castilla-La Mancha como órgano dotado de personalidad jurídica, plena autonomía e independencia, adscrito a las Cortes Regionales. Se le asignan las funciones de consulta, asesoramiento y participación de la Comunidad Autónoma para el impulso, seguimiento y estudio del impacto de las políticas públicas de la Administración autonómica. En el artículo 39 se determinan sus funciones y en el artículo 40 su estructura y funcionamiento.

La disposición adicional primera determina un plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la ley para que se realicen las modificaciones orgánicas precisas para la puesta en funcionamiento de los instrumentos, canales y procedimientos de participación previstos.

La disposición adicional segunda dispone que el primer Programa Anual de Participación Ciudadana se elaborará y aprobará en el primer trimestre del año siguiente al de aprobación de la ley.

La disposición adicional tercera dispone el plazo que tienen las Cortes para la regulación de la organización, funcionamiento y régimen interior del Observatorio Ciudadano, de forma que se asegure su constitución en el plazo de seis meses.

La disposición adicional cuarta versa sobre la puesta en marcha de los programas de formación en materia de participación ciudadana.



La disposición adicional quinta encomienda al órgano directivo competente en materia de participación, en colaboración con la Federación de Municipios y Provincias de Castilla-La Mancha, la elaboración de modelos tipo de Ordenanza de participación en el ámbito de las entidades locales de Castilla-La Mancha.

La disposición adicional sexta encomienda al órgano directivo competente en materia de participación la elaboración de un inventario de órganos sectoriales de participación.

La disposición final primera habilita al Consejo de Gobierno para el desarrollo de la norma.

La disposición final segunda, fija su entrada en vigor a los seis meses desde la fecha de su publicación en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha.

En tal estado de tramitación V. E. dispuso la remisión del expediente a este Consejo Consultivo, en el que tuvo entrada con fecha 28 de marzo de 2019.



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

A la vista de dichos antecedentes, procede formular las siguientes

CONSIDERACIONES

I

Carácter del dictamen.- Se somete al Consejo Consultivo el anteproyecto de Ley de Participación de Castilla-La Mancha, con invocación de lo dispuesto en el artículo 54.3 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, precepto que establece que este último órgano deberá ser consultado *“en los siguientes asuntos: [] [...] 3.- Anteproyectos de Ley”*.

De acuerdo con esta disposición, procede emitir el presente dictamen con carácter preceptivo.

El dictamen ha sido solicitado mediante oficio del Vicepresidente Segundo de la Junta de Comunidades en el que se invoca el carácter de urgencia con que debe emitirse, justificándolo en que *“el procedimiento de desarrollo normativo del Proyecto de Ley está limitado por el final de la legislatura y nos encontramos a sólo dos meses de ese momento”*.

En efecto, el artículo 51.2 de la citada Ley 11/2003, de 25 de septiembre, prevé la existencia de un plazo de urgencia en el que el tiempo para la emisión del dictamen se reduce a la mitad. No obstante, en el presente caso, el Consejo no aprecia la urgencia toda vez que se trata de un proyecto normativo cuya aprobación corresponde a las Cortes de Castilla-La Mancha, estando convocadas las elecciones a dicho órgano por Decreto 21/2019, de 1 de abril, del Presidente de la Junta de Comunidades, por lo que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 211 del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha, los asuntos pendientes de examen y resolución al tiempo de extinguirse el mandato quedan caducados, sin que la presente iniciativa se encuentre entre las excepciones previstas en dicho artículo.

II

Examen del procedimiento tramitado.- El ejercicio de la iniciativa legislativa se encuentra regulado con el carácter de norma básica en el Título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

En el ámbito de esta Comunidad Autónoma, la iniciativa legislativa se regula en el artículo 35 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, el cual dispone que *“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”*, quién asumida la iniciativa legislativa y a la vista del texto decide sobre ulteriores trámites y consultas y, cumplidos éstos, acuerda su remisión al Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha. Cabe destacar de lo antedicho que la Ley ha optado por el criterio de no definir cuáles hayan de ser las *“actuaciones”* y *“antecedentes”* previos a la toma en consideración, ni fijar los *“ulteriores trámites y consultas”* que deban suceder a ésta, de lo que ha de extraerse que serán, en cada caso, los que se hagan precisos y mejor se correspondan con el contenido de la concreta iniciativa que se promueva.

En cuanto a los trámites y actuaciones realizadas en el presente caso, debe comenzarse señalando que aunque en la fecha de comienzo de las actuaciones aún no había entrado en vigor la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se dispuso la realización de una consulta pública previa a la elaboración del proyecto, pues figura una resolución de la Vicepresidencia de la Junta de Comunidades fechada el 29 de junio de 2016, acordando la misma, si bien no consta su publicación en el portal web de la Administración autonómica

Consta en el expediente que tras la elaboración de la memoria, el Vicepresidente autorizó la iniciativa legislativa.

A continuación, el anteproyecto fue sometido a información pública a cuyo efecto se publicó el correspondiente anuncio en el Diario Oficial de

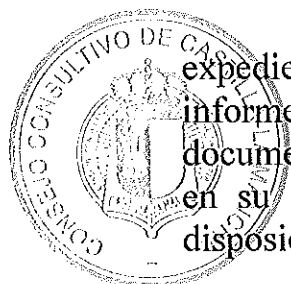


*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

Castilla-La Mancha y el texto quedó expuesto en el tablón de anuncios de la Sede Electrónica de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Posteriormente se modificó el anteproyecto, por lo que fue sometido a un segundo trámite de información pública en el que se presentaron numerosísimas aportaciones que fueron analizadas en un extenso informe elaborado por la Dirección General del Participación Ciudadana, donde se explicitan los motivos para su acogimiento o rechazo.

También se han recabado los informes del Consejo Regional de Municipios y de la Dirección General de Presupuestos.



En relación con el primero de estos informes, debe reprocharse que al expediente se acompaña únicamente un certificado en el que se acredita el informe favorable del órgano, sin aportar el acta de dicha reunión o la documentación afectante a la misma, lo que impide conocer el debate habido en su seno, limitando por tanto las fuentes de conocimiento puestas a disposición de este Consejo para la elaboración de su dictamen.

Un comentario aparte merece, por su complejidad y relevancia, el modo en que se ha dado cumplimiento a la obligación establecida con carácter básico en los artículos 7.3 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y 129.7 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

La primera de ellas dispone que *“Las disposiciones legales y reglamentarias, en su fase de elaboración y aprobación, los actos administrativos, los contratos y los convenios de colaboración, así como cualquier otra actuación de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de esta Ley que afecten a los gastos o ingresos públicos presentes o futuros, deberán valorar sus repercusiones y efectos, y supeditarse de forma estricta al cumplimiento de las exigencias de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”*.

La segunda establece que: *“Cuando la iniciativa normativa afecte a los gastos o ingresos públicos presentes o futuros, se deberán cuantificar y valorar sus repercusiones y efectos, y supeditarse al cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”*.

En el ámbito autonómico, también el artículo 23 de la Ley 7/2017, de 21 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2018, exige que *“Todo proyecto de disposición de carácter general, así como los convenios, planes, programas, y acuerdos en los que participen los sujetos contemplados en el artículo 1, apartados b), c) y d), que impliquen gastos o minoración de ingresos en ejercicios presupuestarios futuros, requerirán con carácter previo el informe favorable de la dirección general competente en materia de presupuestos, independientemente de que dichos gastos hayan sido debidamente anotados en el sistema de información económico-financiera Tarea”*.

En el expediente obra un informe de la Dirección General de Participación Ciudadana que evalúa el coste total inherente a la aprobación y aplicación del anteproyecto en 2.005.633,90 euros para 2019 y en 2.355.634,90 euros para 2020 y para 2021. De dicha cantidad, 853.614,90 euros anuales, es para gasto de personal como consecuencia de la creación y dotación de nuevas plazas. Dicha memoria no contabiliza sin embargo, el gasto que se derivará de la creación y puesta en funcionamiento del Observatorio Ciudadano de Castilla-La Mancha, aduciendo que al configurarse como un órgano adscrito a las Cortes de Castilla-La Mancha, su reglamento de desarrollo deberá concretar la configuración e infraestructura del mismo, de la que se derivará la efectiva valoración del impacto económico que suponga. Sin embargo, la estimación de su coste sí debiera haberse incluido en la memoria económica, pues se trata de una entidad de creación obligatoria que implicará un gasto que debe ser previamente evaluado por la Dirección General de Presupuestos a efectos de valorar sus repercusiones y efectos, como exige la normativa básica estatal, toda vez que el presupuesto de las Cortes se integra en los Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha (artículo 1 de la Ley 7/2017, de 21 de diciembre, de Presupuestos de Castilla La-Mancha para 2018). Todo ello sin perjuicio de la potestad de las Cortes para aprobar o no el anteproyecto o modificarlo.

Continuando con el examen del procedimiento tramitado se han incorporado al expediente, los informes sobre racionalización y simplificación de procedimientos, emitidos por el Jefe de Área de Servicios



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

Generales de la Secretaría General de Presidencia y la Inspectora Analista de Servicios. También se ha recabado el informe del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades conforme prevé 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 y el artículo 11.a) del Decreto 128/1987, de 22 de septiembre, de Organización y Funciones de dicha unidad.

Asimismo debe hacerse constar que obra el preceptivo informe de impacto de género de la norma proyectada, lo que da cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 6.3 de la Ley 12/2010, de 18 de noviembre, de igualdad entre mujeres y hombres de Castilla-La Mancha.



El expediente sustanciado y el anteproyecto de ley resultante han sido remitidos finalmente a este Consejo Consultivo a los efectos de emisión del preceptivo dictamen, previsto en el artículo 54.4 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.

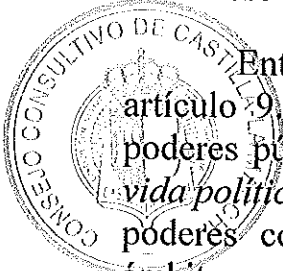
Debe entenderse por tanto que han sido observadas las previsiones normativas que resultan de aplicación, salvo en lo referente a la obligación de realizar una adecuada cuantificación y valoración de sus repercusiones y efectos, que resulta incompleta.

En cualquier caso, procede recordar lo que este Consejo viene señalando respecto al alcance relativo de las carencias producidas en los procedimientos de elaboración de normas de rango legal, insistiendo en que, una vez que el Consejo de Gobierno ha tomado en consideración el texto redactado, con *"apreciación de qué antecedentes o trámites concretos son precisos para la elaboración de una disposición de este rango, [...] [es a] las Cortes Regionales, en última instancia, a quienes corresponde apreciar la suficiencia o carencia de los mismos"* -dictamen 281/2017, de 31 de julio, entre otros muchos-.

Por último, cabe señalar que el expediente dispone de un índice numerado de los documentos que lo conforman, encontrándose cronológicamente ordenado y foliado, lo que ha facilitado su examen y toma de conocimiento.

III

Marco competencial y normativo en que se inserta el anteproyecto de Ley.- El examen del marco normativo en el que se inserta el proyecto legal sometido a dictamen debe partir de la normativa europea en la materia, que reconoce el derecho a la participación ciudadana en el Tratado de 13 de diciembre 2007, ratificado por Instrumento de 26 de septiembre 2008 (Tratado de Lisboa). Su apartado 12 introduce un nuevo artículo 8 A cuyo apartado 3 declara que todo ciudadano tiene derecho a participar en la vida democrática de la Unión. Las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima posible a los ciudadanos. Igualmente la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea aprobada por Acuerdo de 7 de diciembre 2000 proclama el derecho a una buena administración.



Entrando ya en la Constitución española de 1978, hay que destacar su artículo 9.2, que dispone, entre otras cuestiones, que corresponde a los poderes públicos *“facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica cultural y social”*, mandato de carácter general a los poderes constituidos para que promuevan la participación en distintos ámbitos.

El artículo de nuestra Carta Magna que más directamente se refiere a la participación de los ciudadanos es el artículo 23 que reconoce el derecho fundamental a participar en asuntos, funciones y cargos públicos, estableciendo que *“1. 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. [] 2. Asimismo, tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes”*.

Se trata de un derecho fundamental y, por tanto, regulable por Ley Orgánica, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 81 de la Constitución. Dicho derecho se hace efectivo primordialmente a través de la denominada democracia representativa pues, como recuerda el Tribunal Constitucional en la Sentencia 31/2015, de 25 febrero (RTC 2015\31), *“nuestra democracia constitucional garantiza, de manera muy amplia, la participación de los ciudadanos en la vida pública y en el destino colectivo,*



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

decidiendo éstos, periódicamente, a través de las elecciones de representantes en las Cortes Generales (arts. 68 y 69 CE), en los Parlamentos autonómicos (art. 152.1 CE) y en los Ayuntamientos (art. 140 CE), acerca del destino político de la comunidad nacional en todas sus esferas, estatal, autonómica y local”.

Junto a lo anterior, la Constitución admite también, como cauce de conformación y expresión de la voluntad general, la participación directa de los ciudadanos en los asuntos públicos, en *“aquellos supuestos en los que la toma de decisiones políticas se realiza mediante un llamamiento directo al titular de la soberanía”*, si bien esta forma de participación ciudadana tiene carácter extraordinario, pues el régimen de democracia representativa instaurado por la Constitución hace primar los mecanismos de democracia representativa sobre los de participación directa. (STC 76/1994, F3º, RTC1994/76).

Desde esta premisa, nuestra Constitución acoge algunos instrumentos característicos de la democracia directa, como el régimen del concejo abierto, la iniciativa legislativa popular y las diversas modalidades de referéndum.

Ahora bien, el Alto Tribunal también ha dejado claro que el derecho a la participación a que se refiere el artículo 23 de la Constitución no agota todas las manifestaciones del derecho participativo, sino que *“para que la participación regulada en una Ley pueda considerarse como una concreta manifestación del artículo 23 CE es necesario que se trate de una participación política, es decir, de una manifestación de la soberanía popular, que normalmente se ejerce a través de representantes y que, excepcionalmente, puede ser directamente ejercida por el pueblo, lo que permite concluir que tales derechos se circunscriben al ámbito de la legitimación democrática directa del Estado y de las distintas entidades territoriales que lo integran, quedando fuera otros títulos participativos que derivan, bien de otros derechos fundamentales, bien de normas constitucionales de otra naturaleza, o bien, finalmente, de su reconocimiento legislativo”*. (Sentencia núm. 119/1995, de 17 julio, RTC 1995\119). Todas estas manifestaciones que no entrañan el ejercicio del derecho fundamental a la participación política, se integrarían en palabras del propio Tribunal en un *tertium genus*, que denomina democracia participativa y que es el que puede

ser objeto de regulación por las Comunidades Autónomas en el marco del reparto competencial fijado en sus respectivos Estatutos de Autonomía.

Entre las manifestaciones del derecho a la participación, previstas en nuestra Carta Magna, no incardinables en el artículo 23, cabe señalar el ya citado artículo 9.2 o el artículo 48 que establece la obligación de los poderes públicos de promover las condiciones para la participación de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural. En otros casos, el constituyente ha previsto formas de participación en ámbitos concretos algunas de las cuales se convierten en verdaderos derechos subjetivos, bien *ex constitutione*, bien como consecuencia del posterior desarrollo por parte del legislador; es el caso del artículo 27, que en sus apartados 5 y 7 se refiere a la participación en la programación en la enseñanza y en el control y gestión de los centros sostenidos por la Administración con fondos públicos; del artículo 105, según el cual la Ley regulará la audiencia de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas y la garantía de la audiencia de los interesados en el procedimiento de producción de actos administrativos; del artículo 125, que prevé la participación de los ciudadanos en la Administración de Justicia mediante la institución del Jurado, y del artículo 129, que en su apartado primero remite a la Ley el establecimiento de formas de participación de los interesados en la Seguridad Social y en la actividad de determinados organismos públicos, y en su apartado segundo recoge un mandato a los poderes públicos para que promuevan eficazmente formas de participación en la empresa. Diversas fórmulas de participación -bien directamente, bien a través de órganos establecidos al efecto- se recogen también en los artículos 51, 52 y 131.2 de la Constitución.

De entre las manifestaciones citadas interesa destacar aquí el artículo 105 de la Constitución que dispone que *“La ley regulará: [] a) La audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten. [] b) El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas. [] c) El procedimiento a través del cual deben*



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

producirse los actos administrativos, garantizando, cuando proceda, la audiencia del interesado”.

El desarrollo de este precepto constitucional se contiene actualmente en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, cuya exposición de motivos declara que uno de sus objetivos es incrementar la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas. A tal efecto introduce novedades normativas entre las que destaca, la necesidad de recabar, con carácter previo a la elaboración de la norma, la opinión de ciudadanos y empresas acerca de los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa, la necesidad y oportunidad de su aprobación, los objetivos de la norma y las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias. Dicha regulación se contiene en el Título VI bajo el título *“iniciativa legislativa y de la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones”*. En concreto el artículo 133 regula la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos.



Igualmente, en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, se incluye entre los principios que las Administraciones Públicas deben respetar, el de participación en su actuación (artículo 1.c).

En ocasiones el legislador estatal ha dado un desarrollo al derecho a la participación de manera específica para sectores determinados. Ejemplo de ello es la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, cuyo Título III se titula *“Derecho de participación pública en asuntos de carácter medioambiental”*, y que se aplica a los planes, programas y disposiciones de carácter general que se pretendan aprobar en esta materia, garantizando el derecho de los interesados tanto a disponer de la información necesaria como a expresar observaciones y opiniones que deberán ser tenidas en cuenta al tomar la decisión correspondiente y se deberá informar al público de los motivos y consideraciones en que se basen.

Las manifestaciones de la democracia participativa son trasladables al ordenamiento jurídico de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha,

comenzando por nuestro Estatuto de Autonomía en cuyo artículo 4, apartado 2, se resalta como uno de los objetivos fundamentales que ha de pretender la Junta de Comunidades, *“facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social de la región”*.

El cumplimiento de este apartado en lo relativo a las políticas públicas sectoriales, ha dado lugar a la creación de numerosos órganos colegiados de los que forman parte los particulares a través, generalmente de entidades representativas de sus intereses. Pueden recordarse aquí, sin ánimo alguno de exhaustividad, el Consejo Escolar de Castilla-La Mancha (Ley 3/2007, de 8 de marzo, de Participación Social en la Educación en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha), el Consejo Asesor de Medio Ambiente (creado por Ley 9/1999, de 26 de mayo, de Conservación de la Naturaleza de Castilla-La Mancha); el Consejo Asesor de Servicios Sociales (Ley 14/2010, de 16 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla-La Mancha); o el Consejo de Personas Consumidoras y Usuarias de Castilla-La Mancha (Ley 3/2019, de 22 de marzo, del Estatuto del Consumidor de Castilla-La Mancha).

También en el ámbito de la Comunidad Autónoma se ha dado cumplimiento a la participación ciudadana mediante la aprobación de normas sectoriales específicas, pudiendo citarse a modo de ejemplo la Ley 3/2007, de 8 de marzo, de Participación Social en la Educación en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha.

Otras normas autonómicas generales también vienen a materializar el objetivo de la participación como, por ejemplo, las previsiones que en tal sentido están contenidas en la normativa de transparencia, ámbito este íntimamente relacionado con la participación. Así, la Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha, expresa en su exposición de motivos que es *“el complemento necesario para garantizar la participación ciudadana a que anima nuestra norma estatutaria y su legislación de desarrollo”*. Uno de los principios básicos enumerados en su artículo 2 es la *“Participación y colaboración ciudadana, promoviendo su implicación en la planificación, diseño y evaluación de las políticas públicas más relevantes, de carácter general y sectorial”*. El artículo 41 de la Ley regula el contenido de la participación, indicando que la participación se deberá promover en: *“a) En la definición de los planes, programas y servicios*



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

públicos. [] b) En la evaluación de políticas públicas y calidad de los servicios públicos. [] c) En las propuestas de elaboración de disposiciones de carácter general. [] d) En la formulación de alegaciones y observaciones en los trámites de exposición pública que se abran para ello. [] e) En la formulación de propuestas de actuación o sugerencias. [] 2. Para hacer efectiva la participación a que se refiere el número anterior, la ciudadanía deberá ser informada sobre los distintos instrumentos de participación y colaboración existentes, y tendrán derecho a conocer el resultado definitivo de los procedimientos en los que hayan participado. [] 3. Los ciudadanos y ciudadanas podrán elegir el canal a través del cual prefieren relacionarse con la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y los organismos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de ella, que tendrán la obligación de poner a su disposición los medios que tecnológicamente estén disponibles”.

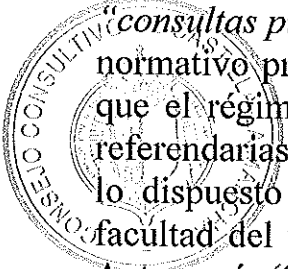
Finalmente resulta necesario hacer una mención a los títulos competenciales de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha para la aprobación de la normativa pretendida, ya que se trata del primer presupuesto para la validez de la norma proyectada.

A tal efecto cabe volver a citar, en primer lugar como título general, el artículo 4 del Estatuto de Autonomía que establece que “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. [] 3. La Junta de Comunidades propiciará la efectiva igualdad del hombre y de la mujer, promoviendo la plena incorporación de ésta a la vida social y superando cualquier discriminación laboral, cultural, económica o política”.

Además, dado que el anteproyecto sometido a dictamen regula nuevos procedimientos administrativos para el fomento de la participación en los mismos, el legislador autonómico está habilitado para ello en virtud del artículo 31.1ª.28, competencia exclusiva en materia de “Procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia”, lógicamente en el marco del procedimiento administrativo común,

establecido por el legislador estatal al amparo de la competencia exclusiva que le reserva el artículo 149.1.18 de la Constitución.

Por otra parte, puesto que el anteproyecto también concreta la participación ciudadana a través de unidades administrativas, órganos colegiados participativos e incluso, una entidad dotada de personalidad jurídica propia, creados para la consecución de dicha finalidad, la norma tiene también una evidente proyección organizativa, con fundamento en la competencia exclusiva establecida en el artículo 31.1ª.1 relativa a la *“Organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno”*.



Finalmente conviene recordar, como ha hecho el Gabinete Jurídico en su informe que, a diferencia de otras comunidades autónomas, Castilla-La Mancha no ha asumido entre sus competencias estatutarias la relativa a las *“consultas públicas”*, lo que sin duda ha de tener incidencia sobre el alcance normativo pretendido, pues si bien el Tribunal Constitucional ha declarado que el régimen de las consultas populares que no tengan la condición de referendarias puede corresponder a las comunidades autónomas, respetando lo dispuesto en el artículo 149.1.18 de la Constitución, hace derivar tal facultad del título competencial incluido en el correspondiente Estatuto de Autonomía (STC 31/2015, de 25 de febrero, FJ7), es decir que ha de ejercerse en los términos que *“prevean los respectivos Estatutos de Autonomía”* (STC 137/2015, de 11 de junio).

IV

Observación esencial.- Se expone en la presente consideración una observación al texto del anteproyecto sometido a dictamen que merece un reparo esencial, al conculcar normativa básica.

Artículo 25. El Consejo del Diálogo Social de Castilla-La Mancha.- Este precepto dispone la creación de un nuevo órgano colegiado conformado por representantes de la Administración regional y de las organizaciones empresariales y sindicales que tengan la consideración de más representativas.



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

El Consejo no puede sino reiterar la observación realizada por el Gabinete Jurídico de la Junta sobre la duplicidad que supone respecto del existente 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, fundada en *“la necesidad de establecer cauces institucionales de encuentro y participación de los agentes sociales entre si y de éstos con el Gobierno de Castilla-La Mancha”* y configurado *“como órgano consultivo de la Administración autonómica”* con la finalidad de fomentar el *“diálogo social en Castilla-La Mancha”*.



Si bien el órgano proponente de la norma ha justificado su creación en base a que el nuevo órgano tiene un carácter mucho más amplio, no puede obviarse que en ambos casos los órganos colegiados se encuentran adscritos a la misma Consejería y que los sujetos que los integran son los mismos. Además las funciones que se asignan al de nueva creación no dejan de comprender las del órgano ya existente, produciéndose de ese modo la duplicidad vetada por el artículo 5.4 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público que determina 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 estos. 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 y población”*.

El precepto propuesto no define con claridad un ámbito de actuación preciso, en el apartado a) se refiere a las *“materias de su competencia”*, sin concretar cuáles son estas, siendo obvio que las competencias propias de los sindicatos de trabajadores y de las organizaciones empresariales se centran en primer lugar en el ámbito laboral, pues el artículo 7 de la Constitución les encomienda la contribución *“a la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios”*.

V

Observaciones al texto del anteproyecto.- Se plasman en la presente consideración diversas observaciones advertidas tras el examen de fondo del anteproyecto sometido a consulta las cuales, aún sin estar dotadas de carácter esencial, pretenden contribuir a mejorar la comprensión, interpretación y posterior aplicación de la norma.

Exposición de motivos.- La parte expositiva de la norma tiene por objeto describir su contenido, indicando su objeto y finalidad, sus antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta.

En el presente caso, se aprecia un cumplimiento parcial de dicho objetivo, pues si bien el texto del anteproyecto sometido a dictamen contiene una prolija exposición sobre el derecho de los ciudadanos a la participación en los asuntos públicos y referencias a las normas que a nivel europeo y estatal lo materializan, es conveniente para el correcto entendimiento de la norma, delimitar adecuadamente el alcance y distintas acepciones que en el plano jurídico tiene este concepto. En este sentido resulta oportuno explicar que el objeto de la regulación no es el derecho a la participación política a que se refiere el artículo 23 de la Constitución, sino que se trata de regular la denominada democracia participativa, considerada por el Tribunal Constitucional como un *tertium genus*.

En este sentido, se recomienda modificar la referencia al artículo 23 de la Constitución contenida en el párrafo quinto del bloque II de la exposición de motivos, para aclarar que la participación a que se refiere la norma proyectada no es la contenida en dicho precepto, puesto que se trata de un derecho fundamental cuyo desarrollo está reservado a Ley Orgánica y, por tanto, fuera del ámbito competencial de la Comunidad Autónoma.

Por otra parte, han de citarse los títulos competenciales que ejerce la Comunidad Autónoma para aprobar la Ley, indicando a tal efecto el artículo 31.1ª. 1 y 28 del Estatuto de Autonomía.

Artículo 1. Objeto.- Se sugiere definir el objeto de la norma con mayor precisión, suprimiendo las explicaciones que atienden a los objetivos



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

y finalidades de la regulación, dado que estos se expresan más adelante en el artículo 3, relativo a los fines de la norma, evitando así reiteraciones innecesarias. Por ejemplo en el apartado a) parte de la frase que comienza *“propiciando el diálogo permanente, el debate y la deliberación con las instituciones públicas [...]”*, o en el apartado d) a partir de *“fomentando especialmente [...]”*, puesto que estos objetivos se recogen nuevamente en varias de las letras del artículo 3.

Dentro del objeto, sería necesario incluir una referencia a la creación del Observatorio Ciudadano, entidad dependiente de las Cortes, dado que no se configura como un órgano administrativo, sino como un ente dotado de personalidad jurídica propia.

Artículo 2. Ámbito de aplicación.- El apartado 1 establece el ámbito de aplicación de la Ley que se circunscribe a *“la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, así como a sus organismos autónomos”*.

En el expediente no obra una explicación de la razón por la que se aplica la Ley a la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y a sus organismos autónomos y no a las restantes entidades de derecho público vinculadas o dependientes de las anteriores.

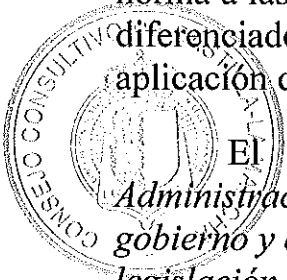
Aunque en esta Comunidad Autónoma no contamos con una ley de Administración Institucional que defina y regule el régimen jurídico de las distintas entidades que componen el sector público regional, la Ley 40/2015, de 1 de octubre, determina con carácter básico en su artículo 2.3 que se considera Administración Pública, además de a las propias administraciones de las Comunidades Autónomas, a cualesquiera organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de las Administraciones Públicas. Es decir, la forma de personificación jurídico-pública es el elemento definitorio para considerar que nos encontramos ante una entidad que goza de la consideración de Administración Pública.

En el caso de Castilla-La Mancha, además de organismos autónomos, existen otras entidades que han adoptado la forma de personificación jurídico pública, bajo la denominación de *“entidad pública”* (artículo 4 del texto

refundido de la Ley de Hacienda de Castilla-La Mancha, aprobado por Decreto Legislativo 1/2002, de 19 de noviembre, y artículo 1 de la Ley 7/2017, de 21 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2018).

Teniendo por tanto, todas las entidades y organismos mencionados la consideración de Administración Pública, no se entiende porqué el anteproyecto elaborado es de aplicación a los organismos autónomos y no a las entidades públicas vinculadas o dependientes de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

En consecuencia, se sugiere incluir en el ámbito de aplicación de la norma a las entidades públicas o, en su defecto, analizar y valorar el criterio diferenciador que pudiera hacer desaconsejable incorporar al ámbito de aplicación del anteproyecto a estas últimas.



El apartado 2 dispone: *“Para las entidades que integran la Administración local de Castilla-La Mancha, incluidos sus órganos de gobierno y entidades vinculadas o dependientes, se estará a lo previsto en la legislación vigente de régimen local. Tales entidades, en el ejercicio de su autonomía local, podrán incorporar los principios y previsiones de la presente ley en sus ordenanzas y reglamentos de organización, funcionamiento y participación ciudadana”*.

La redacción del apartado, que remite en bloque a la legislación de régimen local y a declarar que las Entidades que integran la Administración local pueden, en uso de su autonomía, incorporar los principios y las previsiones contenidas en el anteproyecto en su propia normativa, lleva a la conclusión que el ámbito de aplicación de la norma no incluye a las entidades locales, por lo que para mayor claridad se sugiere suprimir el apartado ya que carece de carácter normativo. En todo caso, la normativa básica estatal ya ha previsto en el capítulo IV del Título V de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, la información y la participación ciudadana en este ámbito, señalando que *“Las Corporaciones locales facilitarán la más amplia información sobre su actividad y la participación de todos los ciudadanos en la vida local”* así como que *“Las formas, medios y procedimientos de participación que las Corporaciones establezcan en*



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

ejercicio de su potestad de autoorganización no podrán en ningún caso menoscabar las facultades de decisión que corresponden a los órganos representativos regulados por la ley”.

Finalmente en el ámbito subjetivo se echa en falta una referencia a las Cortes de Castilla-La Mancha, toda vez que un capítulo de la norma proyectada se destina exclusivamente a la regulación del Observatorio Ciudadano de Castilla-La Mancha, que se configura como entidad adscrita a las Cortes de Castilla-La Mancha.

Artículo 3. Fines.- Este artículo relaciona los fines de la norma, y entre ellos figuran una serie de medidas que tienen como común denominador el favorecer la participación ciudadana en los asuntos públicos, bajo la denominación de “mecanismos”, “canales e instrumentos”, “procedimientos” y “fórmulas de colaboración”. Algunas de estas figuras no tienen un desarrollo claro posterior que permita definir y distinguir unas de otras, obviando la necesaria precisión en el uso de los conceptos jurídicos, por lo que por claridad y seguridad jurídica sería conveniente simplificar y concretar las figuras referidas, citando únicamente las que posteriormente defina y desarrolle el anteproyecto.

Artículo 5. Titulares del derecho a la participación.- Del apartado 1, letra a) se sugiere mejorar la redacción sustituyendo la expresión “en los términos del artículo 3 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha” por otra que indique que a efectos de la ley se entiende por ciudadanía aquellas personas que tienen la condición política de castellano-manchegos en los términos del artículo 3 del Estatuto de Autonomía.

El apartado c) incluye entre los sujetos que pueden ejercer el derecho a la participación ciudadana “*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*”.

El Consejo debe reiterar la observación ya formulada por el Gabinete Jurídico sobre la conveniencia de completar este apartado, indicando que estas

agrupaciones carentes de personalidad jurídica deben designar formalmente un representante y acreditar la determinación de los intereses que defienden.

En este sentido, conviene recordar que en nuestro derecho la capacidad de ser sujeto de derechos y de obligaciones la confiere la personalidad, la cual se adquiere en los términos definidos en el Código Civil (artículo 29 para las personas naturales o físicas y artículo 35 para las personas jurídicas).

Al objeto de completar el precepto, el órgano promotor de la norma puede optar por añadir una referencia que condicione el reconocimiento de tales agrupaciones carentes de personalidad jurídica, al cumplimiento de los requisitos que se determinen reglamentariamente o bien por incorporar dichos requisitos a la propia norma siguiendo el ejemplo de la Ley 7/2017, de 27 de diciembre, de Participación Ciudadana de Andalucía. Esta última norma dispone en su artículo 6 que este tipo de entidades deberán designar una comisión y un representante y que *“Las personas agrupadas, las que formen parte de la Comisión y el representante deberán acreditar su personalidad y el cumplimiento de los requisitos del apartado 1, así como la determinación de intereses, identificación, fines y objetivos concretos respecto al proceso participativo de que se trate, su carácter circunstancial o temporal, en su caso, y el resto de los requisitos que se establezcan reglamentariamente”*.

Finalmente, en relación con los sujetos del derecho a la participación, no se han incluido las personas jurídicas con ánimo de lucro, las cuales disponen igualmente de dicho derecho, como se aprecia claramente en la exposición de motivos de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, donde las empresas son mencionadas expresamente cuando trata de la participación en la elaboración de las disposiciones de carácter general.

Artículo 6. Derechos de los titulares del derecho a la participación.- Este artículo enumera los derechos que se confieren a los titulares del derecho a la participación definidos en el artículo 5.

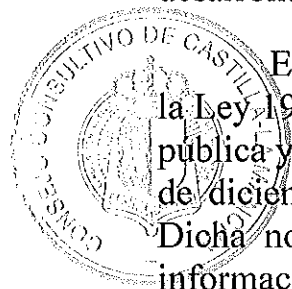
El apartado a) señala el derecho de iniciativa para *“promover instrumentos, canales y procedimientos de participación ciudadana”*.



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

Sin perjuicio de lo que posteriormente se dirá sobre los términos empleados y su concepto, la redacción del apartado no es muy clara pues por “*instrumentos, canales y procedimientos*” debe entenderse los medios establecidos en el anteproyecto para hacer efectiva la participación y no el objeto de la misma, tal como da a entender la redacción del apartado. Estima el Consejo que la redacción adecuada sería la de proponer iniciativas que se canalizarán a través de los instrumentos, canales y procedimientos regulados en la norma.

El apartado b) se refiere al acceso a la información pública, desarrollado a continuación en dos apartados.



Esta materia se encuentra ya regulada en el capítulo III del Título I de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, norma de carácter básico, y en la Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha. Dicha normativa ya regula este derecho, determina qué se entiende por información pública, los límites existentes y las formas de ejercicio, entre otras cuestiones.

La regulación de un mismo derecho de manera diferente en normas distintas sin las oportunas remisiones y armonización de sus contenidos, da lugar a una dispersión normativa y a una falta de claridad que merma sensiblemente la seguridad jurídica. Por tanto, se sugiere incorporar una referencia a la citada normativa en materia de transparencia con remisión a lo allí dispuesto.

El apartado c) señala el derecho de las personas, organizaciones, colectivos y entidades definidos en el apartado 1, “*de colaboración de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha [...] para la realización de acciones y procedimientos participativos de iniciativa ciudadana*”. Añade que este derecho se materializa en la cesión de bienes públicos, la prestación de apoyo técnico, la difusión y conocimiento de la actuación o cualesquiera otras medidas similares.

A diferencia de los derechos previstos en las dos letras anteriores, el establecido en el apartado c) no constituye un derecho subjetivo de los

titulares del derecho a la participación, que pueda ser demandable y exigido de la Administración, en la medida que no es posible ofrecer en todo caso los derechos y servicios en que se concreta. Se trata más bien de un llamamiento a la Administración para que fomente, promocióne las actividades y los fines de estas personas y grupos, cuyo contenido tiene su acomodo natural en el Título III del anteproyecto, relativo al impulso y al fomento de la participación ciudadana.

El apartado d) recoge el derecho *“De conjugación, por parte de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, de mecanismos electrónicos y presenciales para el acceso universal en los procedimientos y canales participativos”*.

Parece que el apartado quedaría redactado de manera más clara conforme a la siguiente redacción u otra análoga que se considere más oportuna: *“De acceso universal a los procedimientos y canales participativos, a través de sistemas electrónicos y presenciales”*.

El apartado f) se refiere al derecho: *“De integración de las diversas propuestas resultantes del procedimiento participativo, justificándose el rechazo de aquellas que resulten incompatibles con la decisión final”*. Igualmente se considera que quedaría más clara una redacción en los siguientes términos *“De aportar propuestas en el marco del procedimiento participativo, que deberán ser tomadas en consideración, y a que se motiven las que no sean aceptadas en la decisión final”*.

Por último, señalar en relación con este artículo, que algunos de los derechos que contempla vuelven a reproducirse en términos semejantes como obligaciones de la Administración en el artículo siguiente, lo que da lugar a una reiteración innecesaria, por lo que se sugiere su revisión.

Artículo 7. Obligaciones de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y sus organismos autónomos respecto a la participación ciudadana.- Convendría incorporar un enunciado inicial, previo a la relación de obligaciones que prevé.



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

Artículo 8. Mecanismos para la participación ciudadana y ámbitos de ejercicio.- El apartado a) señala como cauce de participación “*los instrumentos y canales*”. Sin embargo, en el desarrollo posterior, en el capítulo II sólo se regulan los “*instrumentos de participación ciudadana*”, sin referencia alguna a los “*canales*” como cauce distinto para la materialización del derecho a la participación.

El empleo de una terminología precisa es fundamental para la seguridad jurídica y más aún en este ámbito en que se trata de regular nuevas formas de participación ciudadana no previstas en otras normas a las que se pueda acudir para resolver las dudas interpretativas que puedan surgir.

En el anteproyecto sometido a dictamen, se observa un uso muy impreciso de los conceptos jurídicos fundamentales que maneja, lo que dificulta en gran medida su comprensión. Así, cabe señalar que en algunos artículos se emplean los términos “*instrumentos*”, “*canales*” y “*procedimientos*” como medios diferentes para hacer efectiva la participación (por ejemplo, artículo 6 a); en otros, tales medios se reducen a “*procedimientos y canales participativos*” (artículo 6.b).1º); en otros parece identificarse “*instrumentos y canales*” como una misma cosa (artículo 8.1.a). Finalmente, los capítulos posteriores regulan únicamente los instrumentos (capítulo II) y los procedimientos (capítulo III).

Por ello se aconseja un repaso del empleo de estos términos en todo el texto del anteproyecto, de modo que queden perfectamente definidas y delimitadas las formas, los medios y los cauces de participación que se pretenden establecer.

Artículo 10. Concepto, características y finalidades.- Este artículo inicia la Sección 1ª del capítulo II sobre Instrumentos de participación ciudadana, y regula el Portal de participación ciudadana de Castilla-La Mancha.

Este último se configura como un “*espacio institucional virtual destinado a promover la participación ciudadana en las políticas públicas, gestionado por el órgano directivo competente en materia de participación ciudadana*”. Tiene por objeto facilitar la intervención y relación activa y

recíproca entre los sujetos titulares del derecho a la participación y la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y sus organismos autónomos.

Dado que la ley también dispone que entre los ámbitos materiales para la participación ciudadana se encuentra la producción normativa, la regulación proyectada no puede desconocer la existencia de otro “portal” cuyos objetivos y contenidos pueden coincidir parcialmente con el de nueva creación. Se trata del “Portal de la Transparencia” creado y regulado en la Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha, y que tiene por objeto poner a disposición de la ciudadanía toda clase de servicios e informaciones relacionadas con la Comunidad Autónoma. Asimismo, por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 28 de febrero 2017, se ha habilitado a dicho Portal de Transparencia como espacio para las consultas públicas previas a los procedimientos de elaboración normativa, de forma que se garantice su visibilidad, accesibilidad, disponibilidad, uniformidad, claridad y cumplimiento de la imagen corporativa.

Sería por tanto conveniente valorar la conveniencia de mantener dos “portales” diferenciados y, en su caso, introducir las modificaciones oportunas en la regulación del ya existente para evitar duplicidad de contenidos y facilitar su empleo por sus destinatarios.

Artículo 11. Instrumentos de participación ciudadana.- Este artículo enumera los instrumentos de participación ciudadana, señalando como tales: las aportaciones ciudadanas, los foros de participación, la recogida de datos, las reuniones de contraste experto y las ponencias. Para su identificación se emplean términos genéricos, conceptos jurídicos indeterminados o conceptos jurídicos ajenos al lenguaje administrativo como “espacios de diálogo” o “instrumentos deliberativos”, de modo que su resultado no resulta fácilmente inteligible.

No se aprecia con claridad la diferencia entre las “consultas” para “conocer las apreciaciones de los ciudadanos” y las “aportaciones ciudadanas” para recabar la opinión de los ciudadanos. Tampoco parecen fácilmente distinguibles los foros de participación para “la deliberación,



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

propuesta y evaluación de políticas públicas” y las ponencias donde se pretende “fomentar la deliberación y aportación de ideas para su consideración en las políticas públicas y en la elaboración normativa”.

Resulta por tanto necesario lograr una mayor precisión en la redacción de este precepto.

Artículo 12. Procedimientos de participación ciudadana.- Este artículo viene a desarrollar los denominados “*procedimientos de participación ciudadana*” que es uno de los dos cauces que determina el artículo 8 para materializar la participación ciudadana. A tal efecto establece cuatro tipos de procedimientos, tres de ellos bajo el enunciado de procesos participativos (de diseño y planificación de políticas públicas, de seguimiento y evaluación de políticas públicas y de la prestación de los servicios a la ciudadanía y de elaboración de normas de carácter general) y el cuarto, referido a las consultas ciudadanas.

Al respecto, debe señalarse en primer lugar que el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general, no es un procedimiento de participación ciudadana, sino un procedimiento específico ya regulado con carácter básico por el Estado en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, y también por la Comunidad Autónoma en los artículo 35 y 36 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo. En la regulación existente ya se contienen trámites específicos para hacer efectiva la participación ciudadana en dichos procedimientos. En concreto, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, ha incorporado un trámite de consulta pública previa, además del trámite de audiencia e información pública, al efecto de garantizar de modo adecuado la audiencia y participación de los ciudadanos en la elaboración de las normas.

El contraste de las citadas normativas con la regulación proyectada presenta incongruencias, en lo que se refiere por ejemplo a la forma de inicio. Así el texto proyectado señala que puede iniciarse por iniciativa ciudadana que cuente con 3.000 firmas, lo que entra en contradicción, en lo relativo a normas con rango de Ley, con la normativa reguladora de la iniciativa legislativa popular, regulada en la Ley 2/1985, de 8 de mayo, de Iniciativa

Legislativa Popular de Castilla-La Mancha, que exige al menos 20.000 electores, entre otros requisitos.

En todo caso, si el anteproyecto pretende modificar la regulación del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general, deben modificar expresamente los artículos 35 y 36 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo, que regulan la iniciativa legislativa del Gobierno mediante proyectos de ley y el procedimiento de elaboración de normas reglamentarias.

En relación con las “consultas ciudadanas participativas”, indicar que estas ya figuran dentro de otro de los mecanismos de participación definidos en el anteproyecto, pues el artículo 11, relativo a los instrumentos de participación ciudadana, recoge las consultas ciudadanas dentro de una de las categorías que comprende, la “recogida de datos”. Tampoco se establece en ningún lugar del texto en qué consisten, ni se hace referencia a los importantes límites tanto formales como materiales que condicionan esta forma de participación directa, dado que no pueden tener carácter referendario por estar reservada esta competencia al Estado (artículo 149.1.32 de la Constitución), según ha señalado el Tribunal Constitucional (entre otras, STC 137/2015, RTC 2015,137), ni tampoco haber asumido el Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha competencia expresa alguna en materia de las consultas no referendarias, como se advirtió en la Consideración III.

Resulta necesario por tanto, dotar al texto de una mayor precisión y coherencia que permita una mayor claridad para la mejor aplicación de la futura ley.

El apartado 3 de este artículo dispone que el derecho de petición se regulará por su normativa específica. Esta remisión resulta innecesaria pues el derecho de petición está previsto en el artículo 29 de la Constitución Española y, por tanto, dentro de la Sección primera del Capítulo 2º, del Título I de la Constitución, por lo que su desarrollo está reservado a Ley Orgánica de acuerdo con el artículo 81 de la misma. Dado lo innecesario del apartado, que no es ni puede ser materia de regulación en la norma proyectada, se propone su supresión.



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

El apartado 4 se refiere a la formulación de quejas, reclamaciones, sugerencias y propuestas, limitándose a remitir su regulación al desarrollo reglamentario. Esta materia ya se encuentra prevista en otra norma con rango de ley, en concreto, en la Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha, cuyo artículo 38 dispone como parte del contenido de las Cartas de Servicio las *“Formas de presentación de consultas, quejas y sugerencias”* y el desarrollo reglamentario se contiene en el capítulo III del Decreto 69/2012, de 29 de marzo, por el que se regulan las actuaciones sobre calidad de los servicios públicos en la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.



Artículo 15. Decisión sobre apertura del procedimiento.- En aras de seguir un orden procedimental lógico, este artículo debería preceder al artículo 14 que regula el contenido del acuerdo de inicio del procedimiento de participación.

Por otra parte, los dos apartados de este artículo son contradictorios, pues el apartado 1 dispone que la Administración *“deberá acordar la apertura del procedimiento”* en el plazo máximo de 3 meses, mientras que el segundo regula el supuesto de que la Administración decida no *“abrir”* el procedimiento.

Debe reiterarse también la conveniencia de evitar términos ajenos al lenguaje administrativo como el verbo *“abrir”*, y sustituirlo por los empleados habitualmente en este ámbito como *“iniciar”* para referirse al comienzo de un procedimiento administrativo.

Artículo 16. Tramitación de los procedimientos de participación ciudadana.- Este artículo regula la fase de instrucción de los mencionados procedimientos, estructurado en dos apartados, el primero dirigido a todos los procedimientos de participación en general y el segundo específicamente a las consultas ciudadanas participativas, para en ambos casos remitir al desarrollo reglamentario, lo que hace poco útil esta estructura del precepto.

El apartado 1 remite al desarrollo reglamentario, el cual deberá prever *“con carácter general”* las fases que señala a continuación. La expresión *“con carácter general”*, no es acorde con el carácter normativo propio de una

disposición y parece que deja al criterio del titular de la potestad reglamentaria la inclusión o no de los trámites procedimentales objeto de la regulación legal. Estima el Consejo que el principio de seguridad jurídica (incluido entre los principios de buena regulación del artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre), exige generar un marco normativo predecible, claro y de certidumbre, objetivo que no se consigue empleando este tipo de expresiones.

Por otra parte, no puede olvidarse que la competencia autonómica se limita a la regulación de especialidades derivadas de la organización propia, en el marco del procedimiento administrativo común, cuyas bases han sido fijadas por el legislador estatal con carácter básico, conforme a la competencia estatal establecida en el artículo 149.1.18ª. Dichas normas básicas de procedimiento están contenidas en el Título IV de la Ley 39/2015, de 1 de octubre. Esta norma prevé en su artículo 83.4 que las Administraciones Públicas podrán establecer otras formas, medios y cauces de participación de las personas, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley en el procedimiento en el que se dictan los actos administrativos. No obstante, razones de claridad y de seguridad jurídica aconsejan acomodar las fases relacionadas en el anteproyecto a las previstas en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, y emplear la misma terminología, cuando su naturaleza y finalidad sea análoga a la ya prevista. Así, la fase de *“información y difusión”*, se debería denominar de *“información pública”* y la fase de *“debate, diálogo y recogida de aportaciones”* debe considerarse un trámite de alegaciones.

Artículo 17. Terminación.- El apartado 1 dispone que los procedimientos de participación ciudadana terminarán con un informe. La Ley 39/2015, de 1 de octubre, anteriormente citada, al regular las bases del procedimiento administrativo común, dispone en el artículo 84 cuales son las formas de terminación del procedimiento, no siendo ninguna de ellas la emisión de un informe. Este último documento tiene como función la de asesorar al órgano que ha de adoptar la resolución administrativa, y puede ser de carácter preceptivo o facultativo.

Por ello se sugiere que el informe a que se refiere este artículo se pase a regular en el artículo anterior, relativo a la tramitación del procedimiento, y que su contenido no solamente recoja las opiniones de la mayoría de



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

participantes, sino todas las formuladas, sin perjuicio de que en razonamientos posteriores se destaquen las opiniones mayoritarias.

Los apartados 2 y 3 del artículo son contradictorios, pues el 2 señala que el informe final *“deberá ser tenido en cuenta”* al adoptar la decisión, mientras que el 3 indica que deberá motivarse en caso de que *“no se tenga en cuenta”* el contenido del informe final.

Artículo 18. El Programa Anual de Participación Ciudadana. Definición y objeto.- Este artículo regula el Programa Anual de Participación Ciudadana definido como un documento estratégico que debe contener los proyectos normativos, los planes o programas derivados de las políticas públicas que serán objeto de los instrumentos, canales o procedimientos de participación.

La regulación de este Programa y su tramitación, contenida en el artículo siguiente (artículo 19), no pueden desconocer la existencia previa de un amplio cuerpo normativo que ya establece la obligación de elaborar y aprobar periódicamente Planes estratégicos preparatorios de las actividades a que se refiere este artículo, lo que implica que tales disposiciones deben tenerse en cuenta a la hora de regular este programa a fin de armonizarlo con la normativa ya existente para evitar la inseguridad jurídica, contradicciones o duplicidades, que pueden incluso derivar en la ineficacia del Programa Anual previsto en el anteproyecto. Tales problemas indefectiblemente surgirían de no realizarse esta labor, según se explica a continuación.

Uno de los ámbitos de actividad a que se refiere el Programa Anual de Participación Ciudadana, es el de los proyectos normativos (con rango de ley que afecten a derechos civiles, políticos y sociales, y de reglamento en ejecución de los anteriores).

En primer lugar debe señalarse que esta obligación sólo alcanzaría a los proyectos de ley que pretenda abordar el gobierno, y no a las proposiciones de ley, cuya iniciativa parte de las Cortes regionales. En segundo lugar, debe tenerse en cuenta que el artículo 132 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, ya regula la obligación de aprobar anualmente un Plan normativo que debe contener las iniciativas legales o reglamentarias que vayan a ser elevadas para

su aprobación en el año siguiente, y que dicho plan debe ser publicado en el Portal de la Transparencia. En consecuencia, el Programa Anual de Participación Ciudadana, vendría a duplicar este contenido, por lo que se deberían introducir las medidas necesarias para unificar y coordinar ambos Planes.

Otros de los ámbitos a que se refiere el Programa Anual de Participación Ciudadana proyectado es el de la elaboración de planes de programas que *“afecten directamente a la ciudadanía”*, concepto jurídico indeterminado que debería precisarse en el texto del anteproyecto.

En este ámbito estarían sin duda las subvenciones y la contratación. En relación con el ámbito subvencional el artículo 6 del Decreto 21/2008, de 5 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Ley de Hacienda sobre subvenciones de Castilla-La Mancha, dispone en su apartado 4 que *“Los planes y programas relativos a políticas públicas sectoriales que estén previstos en normas legales o reglamentarias tendrán la consideración de planes estratégicos de subvenciones, siempre que recojan el contenido previsto en el apartado quinto”*. Por tanto, la normativa de subvenciones resulta de aplicación a estos planes y programas.

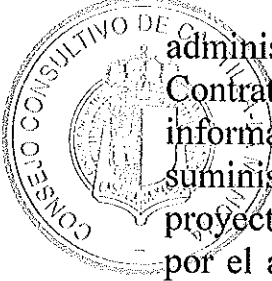
La aprobación de tales planes estratégicos de subvenciones viene exigida con carácter básico por el artículo 8 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, que determina que *“Los órganos de las Administraciones públicas o cualesquiera entes que propongan el establecimiento de subvenciones, con carácter previo, deberán concretar en un plan estratégico de subvenciones los objetivos y efectos que se pretenden con su aplicación, el plazo necesario para su consecución, los costes previsibles y sus fuentes de financiación, supeditándose en todo caso al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria”*.

En el ámbito autonómico, el Texto Refundido de la Ley de Hacienda de Castilla-La Mancha, aprobado por Decreto Legislativo 1/2002, de 19 de noviembre, recoge esta obligación en el artículo 71 y es desarrollado por el Decreto 21/2008, de 5 de febrero, antes citado, que fija un periodo de previsiones de 3 años, lo que se contradice con la anualidad del Programa de Participación Ciudadana y, además, su aprobación debe producirse antes del



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

31 de octubre del año anterior al que vayan a producirse sus efectos (artículo 7, apartados 2 y 3). Esta última previsión hace que en el momento del sometimiento a información pública del Plan Anual de Participación Ciudadana, a que se refiere el artículo 19 del anteproyecto (en el primer trimestre del año en curso), la planificación se encontraría ya aprobada, anulando la eficacia de la participación ciudadana pretendida por la norma proyectada.



Finalmente, mencionar que en el ámbito de la contratación administrativa, el artículo 134 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público prevé la publicación de un anuncio de información previa con el fin de dar a conocer aquellos contratos de obras, suministros o servicios que, estando sujetos a regulación armonizada, tengan proyectado adjudicar los órganos de contratación, siendo el periodo cubierto por el anuncio de información previa de un máximo de 12 meses a contar desde la fecha de envío del citado anuncio a la Oficina de Publicaciones de la Unión Europea o, en su caso, a partir de la fecha de envío también a esta última, del anuncio de publicación en el perfil de contratante.

Artículo 21. Especialidades de los procedimientos de participación presupuestaria.- Este artículo está ubicado en el capítulo IV de la norma, relativo a la planificación administrativa. Sin embargo, tiene por objeto regular las particularidades de uno de los procedimientos de participación ciudadana, a que se refiere el artículo 12 del borrador sometido a dictamen. Por tanto, este artículo debería figurar en el capítulo III del Título I, destinado a la regulación de los procedimientos de participación ciudadana y no en el capítulo destinado a la planificación.

En cuanto a su contenido, resulta poco claro, porque prescinde de la clasificación de mecanismos de participación ciudadana previamente establecida en el artículo 8 del anteproyecto, que distingue dos tipos diferenciados: *“instrumentos y canales”* y *“procedimientos”*.

Dado que el artículo 12 dispone que esta participación ciudadana en materia presupuestaria se articula a través de un *“procedimiento”* para cuyas especialidades remite al artículo 21, no tiene sentido que este último artículo se refiera a que mediante Orden de la Consejería de Hacienda se determinarán

los programas presupuestarios que serán objeto de *"instrumentos, canales o procedimientos participativos"*. Es decir, si el autor de la norma ha configurado la participación ciudadana en materia presupuestaria como un *"procedimiento"*, no tiene sentido la referencia a *"instrumentos"* y *"canales"*, que son mecanismos distintos de participación según la clasificación realizada en el artículo 8.

El apartado 4 de este artículo se refiere a las entidades de la Administración local, habilitándolas para desarrollar procedimientos de presupuestos participativos, lo que resulta incoherente con el ámbito de aplicación de la norma establecido en el artículo 2 del Título preliminar que remite a la legislación vigente en materia de régimen local.



Por otra parte, el borrador no determina qué son ni en qué consisten estos *"procedimientos participativos presupuestarios"*, por lo que son fácilmente confundibles con las consultas ciudadanas (de hecho, estas son uno de los tipos de procedimientos de participación incluidos en el artículo 12.1.c) del borrador). Esta cuestión resulta relevante pues el artículo 71 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, al regular la consulta popular sobre asuntos de la competencia propia municipal y de carácter local, excepciona los relativos a la Hacienda local, estando la materia presupuestaria integrada dentro de este ámbito, según se advierte en el artículo 112 de la referida norma integrada dentro del Título VIII Haciendas locales.

En consecuencia, en el caso de que se opte por mantener la previsión sobre la Administración local, se propone añadir al texto una referencia que excluya las consultas populares.

Artículo 26. Medidas de fomento para la participación ciudadana.- El apartado 2, letra g) de este artículo utiliza por primera vez en el texto del anteproyecto el concepto *"entidades de participación ciudadana"*, que posteriormente reitera en los artículos 27 y 33, sin que en ningún momento se haya determinado qué se entiende por tales a los efectos de la norma.

En este sentido, únicamente consta en el artículo 5 de la norma (en el Título I), una referencia, aparentemente más genérica, a *"las entidades sin*



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

ánimo de lucro, válidamente constituidas, que tengan como objeto la tutela y defensa de intereses colectivos en el territorio de Castilla-La Mancha” a las que atribuye la titularidad del derecho a la participación. Este último concepto es tan impreciso que cabría incardinar en el mismo cualquier asociación, que son entidades sin ánimo de lucro constituidas para fines lícitos.

Razones de seguridad jurídica aconsejan que se defina adecuadamente este concepto a los efectos de la propia ley, de modo que puedan determinarse con precisión los sujetos a los que van dirigidas las medidas de fomento que regula. La ubicación de dicha definición sería, de acuerdo con las directrices de técnica normativa, al inicio de la norma, dentro de las disposiciones generales.

Capítulo II del Título IV. El Observatorio Ciudadano de Castilla-La Mancha.- En este capítulo se crea un nuevo organismo, el Observatorio Ciudadano, dotado de personalidad jurídica y se establece su adscripción a las Cortes Regionales.

En el artículo 39 se enumeran las funciones que se atribuyen a esta entidad señalando como tales: “a) *Realizar el seguimiento y evaluación del cumplimiento de la presente ley, a cuyo efecto elaborará un informe anual, que tendrá carácter público.* [] b) *Impulsar canales, instrumentos y procedimientos de participación en el marco de lo establecido en la presente ley, proponiendo criterios de coordinación de las acciones, planes y proyectos relacionados con los mismos.* [] c) *Fomentar la participación de la ciudadanía en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas.* [] d) *Proporcionar criterios técnicos, metodológicos, asistencia y formación tanto a la ciudadanía como a las Administraciones Públicas, en especial a las entidades locales, para el desarrollo de los canales e instrumentos de participación previstos en esta ley.* [] e) *Elaboración de un código de buenas prácticas sobre el funcionamiento democrático y participativo de las asociaciones y organizaciones sociales, así como el desarrollo de los instrumentos, canales y procedimientos participativos, con la emisión, en su caso, de los informes y recomendaciones que procedan.* [] f) *Análisis, estudio, evaluación e informe de las propuestas de la ciudadanía de la actuación de las Administraciones Públicas en relación con la participación ciudadana.* [] g) *Colaborar con la Administración de la Junta de*

Comunidades de Castilla-La Mancha, así como con las entidades locales de la Comunidad Autónoma. En particular, se realizará un seguimiento del funcionamiento de los órganos de participación regionales. [] h) Atender las consultas que se le puedan plantear, en el ejercicio de sus funciones, por el Gobierno regional y las Cortes de Castilla-La Mancha. [] i) Remitir al Gobierno y a las Cortes de Castilla-La Mancha, con periodicidad anual, una memoria sobre la actividad realizada por el Observatorio, que incluirá, en su caso, propuestas para la mejora de los instrumentos, canales y procedimientos participativos, así como del funcionamiento de los diferentes órganos de participación. [] j) Proponer a las Cortes regionales, para su aprobación, la regulación de su régimen interno de funcionamiento. [] k) Las que le sean encomendadas para el mejor cumplimiento de sus fines”.

El examen de estas funciones permite comprobar que muchas de ellas se encuentran fuera del ámbito natural de competencia del poder legislativo del que se hace depender, desdibujando la nitidez que debe presidir la división de poderes, base del sistema democrático. Así, las funciones de impulso de canales, instrumentos y procedimientos de participación, el fomento de la participación de la ciudadanía, la labor de proporcionar criterios técnicos, metodológicos, asistencia y formación a la ciudadanía, la elaboración de un código de buenas prácticas sobre funcionamiento democrático, el análisis, estudio, evaluación e informes de las propuestas de la ciudadanía, etc, no sólo son funciones ajenas a la potestad legislativa y al control de la acción del gobierno, que es el ámbito natural de actuación del poder legislativo, sino que reproducen algunas de las funciones que el propio anteproyecto ha atribuido previamente a la Administración, dependiente del poder ejecutivo, en artículos precedentes donde se le encomienda un amplio espectro de medidas de formación, sensibilización, difusión y colaboración (sirva de ejemplo las medidas de fomento y de formación previstas en los artículos 26 y 27).

Este tipo de funciones que el anteproyecto asigna al Observatorio Ciudadano no figuran en ninguno de los apartados del artículo 9.2 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha donde se señalan las competencias de las Cortes y, si bien, en su letra b) se prevé de manera genérica el ejercicio de otras competencias que le atribuya el ordenamiento jurídico, no parece congruente atribuirle labores propias de la Administración. Por otra parte, el



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

Estatuto de Autonomía atribuye en el artículo 13 al Consejo de Gobierno, órgano ejecutivo colegiado de la región, la dirección de la acción política y administrativa regional, el ejercicio de la función ejecutiva y de la potestad reglamentaria.

Debe tenerse en cuenta además que la propia denominación de “Observatorio”, es indicativa de que se trata de una organización destinada al estudio y análisis de la evolución de una materia determinada, con funciones de asesoramiento y colaboración, tal como se aprecia en la regulación de los numerosos observatorios creados por el Estado y las diferentes comunidades autónomas, siempre como órganos dependientes de la Administración correspondiente y no del poder legislativo. A modo de ejemplo se pueden citar el Observatorio de la Violencia de Género, el Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia, el Observatorio Estatal del Voluntariado, el Observatorio del Empleo Público, el Observatorio Estatal de Familias o el Observatorio Estatal de la Convivencia Escolar, todos ellos en el ámbito de la Administración del Estado.

En definitiva, considera el Consejo que la configuración del Observatorio Ciudadano en el modo en que está prevista en el anteproyecto no resulta coherente con la división horizontal de competencias prevista en el Estatuto de Autonomía, y que, en todo caso, deberían redefinirse sus funciones evitando repetir las que el propio anteproyecto encomienda a la Administración de la Junta de Comunidades.

Disposición adicional tercera. Régimen de funcionamiento y constitución del Observatorio Ciudadano y primer informe de su actividad.- El apartado 1 de esta disposición establece el plazo en que las Cortes de Castilla-La Mancha deben aprobar las normas que regulen el Observatorio Ciudadano, de acuerdo con la previsión contenida en el artículo 40.2 del anteproyecto.

Dicha disposición es de carácter final y no adicional, pues aquellas tienen por objeto incluir las autorizaciones y mandatos dirigidos a la producción de normas jurídicas (habilitaciones de desarrollo y de aplicación reglamentarios, mandatos de presentación de proyectos normativos, etc.), mientras que las disposiciones adicionales tienen, entre otros cometidos,

regular los mandatos y autorizaciones no dirigidos a la producción de normas jurídicas. Todo ello según las directrices de técnica normativa aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005.

En mérito de lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha es de dictamen:

Que tenidas en cuenta las observaciones contenidas en el cuerpo del presente dictamen, puede V. E. elevar al Consejo de Gobierno, para su aprobación como proyecto de Ley, el anteproyecto de Ley de Participación de Castilla-La Mancha, señalándose como esencial la formulada en la consideración IV.”

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Toledo, 30 de abril de 2019



EL PRESIDENTE

LA SECRETARIA GENERAL

EXCMO. SR. VICEPRESIDENTE SEGUNDO