

2760



Región de Murcia
Consejería de Familia
e Igualdad de Oportunidades

COMUNICACIONES INTERIORES DE LA CARM

Salida nº: **94743/2015**

Fecha: 25/09/2015

COMUNICACIÓN INTERIOR

Para: SECRETARIA GENERAL DE LA CONSEJERÍA DE PRESIDENCIA
De: SECRETARIA GENERAL DE LA CONSEJERÍA DE FAMILIA E IGUALDAD DE OPORTUNIDADES
Fecha: 25 de septiembre de 2015
Asunto: Observaciones Proyecto de Decreto

Se remite el informe relativo a **Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia**, tal y como se nos había solicitado por esa Secretaría General

LA SECRETARIA GENERAL



Fdo: Sandra Martínez Navarro



INFORME DEL SERVICIO JURÍDICO DE LA VICESECRETARÍA DE LA CONSEJERÍA DE SANIDAD Y POLÍTICA SOCIAL, SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA.

Ha sido remitido por la Secretaria General de la Consejería de Presidencia y Empleo a esta Consejería el borrador del Proyecto de Decreto arriba referenciado, con la indicación de formularse las alegaciones y observaciones que se estimen oportunas al tratarse de una materia que afecta a toda la Administración Regional, por lo que por este Servicio Jurídico se emite el siguiente INFORME:

OBJETO Y FINALIDAD:

Es objeto del presente proyecto de Decreto, como establece su artículo 1, *"desarrollar la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, articulando las condiciones que fomenten la participación individual y colectiva de los ciudadanos en el diseño, elaboración, ejecución y evaluación de las políticas públicas de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia"*:

Como se deduce de dicho precepto y del resto del articulado, la norma proyectada tiene un doble objeto: Por un lado, desarrollar el Título III relativo a Participación ciudadana de la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y por otro lado, crear y establecer el régimen jurídico del Consejo Asesor de Participación Ciudadana de la Región de Murcia, conforme a lo previsto en la Disposición final Segunda de la citada Ley.

La participación de todos los ciudadanos en los ámbitos político, económico, cultural y social constituye un principio constitucional cuya finalidad última es la garantía de una libertad y una igualdad reales y efectivas. Más aún, le corresponde a la Administración Pública el impulso y fomento y el establecimiento de los mecanismos para garantizar la participación de los ciudadanos tanto en el diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas como en la tramitación de disposiciones de carácter general o en todos los ámbitos cívicos, políticos, culturales y económicos. A tal fin, se propone la aprobación de la presente norma.



Antes de pasar a analizar su contenido, es necesario hacer una reflexión sobre el contexto histórico-político en el que surge habida cuenta estamos ante una regulación ex novo en nuestro Ordenamiento Jurídico.

El concepto de Participación se encuentra vinculado al concepto de GOBIERNO ABIERTO (Open Government) que destaca el papel de las nuevas tecnologías e Internet para mejorar la información a disposición de los ciudadanos y con ella la rendición de cuentas (accountability) de los poderes públicos y gestores públicos, así como la eficiencia de sus políticas, permitiendo y facilitando la participación y la colaboración ciudadana con la acción del Gobierno en las modernas democracias.

Más en concreto, podemos decir que los pilares en los que se fundamenta ese Gobierno abierto son los siguientes:

-LA TRANSPARENCIA aplicada al funcionamiento de los gobiernos significa que éstos pongan a disposición de la sociedad toda la información relacionada con su actividad, gestión y administración.

-La PARTICIPACIÓN en un Gobierno Abierto supone implicar y dar voz a los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones y diseño de políticas públicas, proporcionándoles la oportunidad de expresar sus opiniones y sugerencias sobre las acciones gubernamentales y a las AAPP de mejorar sus actuaciones y los servicios.

-La COLABORACIÓN continua entre las administraciones públicas de diversos niveles, así como entre los gobiernos y ciudadanos, empresas, organizaciones, etc. contribuye a la prosperidad y mejora de la calidad de vida de todos. Los ciudadanos, además de aportar su opinión sobre las políticas públicas, se convierten en socios de los gobiernos para ayudar a definir su agenda política y los métodos a aplicar. A dar cumplimiento al segundo de esos 3 principios, se destina la regulación objeto de informe.

COMPETENCIA:

De acuerdo con el artículo 52, apartado primero de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia, "la titularidad de la potestad reglamentaria corresponde al Consejo de Gobierno, en materias no reservadas por el Estatuto de Autonomía a la competencia legislativa de la Asamblea Regional".

La iniciación del procedimiento para su aprobación, conforme al artículo 53 del mismo texto legal, de acuerdo con la redacción dada por la Ley 2/2014, de 21 de marzo, de Proyectos Estratégicos, Simplificación Administrativa y Evaluación de los Servicios Públicos de la Comunidad Autónoma de la Región



de Murcia, le corresponde a la Consejería o Consejerías competentes por razón de la materia. En el presente caso, le corresponde a la Consejería de Presidencia, de acuerdo con el Decreto de la Presidencia nº 18/2015, de 4 de julio de reorganización de la Administración Regional, por ser el Departamento, encargado de la propuesta, desarrollo y ejecución de las directrices generales del Consejo de Gobierno, en materia de participación ciudadana en la vida pública.

PROCEDIMIENTO:

El procedimiento de elaboración del presente Proyecto de Decreto es el recogido en el precitado artículo 53. En el expediente de acuerdo con su apartado tercero debe contener los siguientes documentos esenciales:

-Una Memoria de Análisis de impacto normativo que incluirá en un único documento el contenido establecido en el apartado tercero del artículo 46; a saber:

a).- Una justificación de su oportunidad que incluya la motivación técnica y jurídica de la norma a aprobar, en especial, de las novedades que se introducirán en el ordenamiento, con el grado de detalle suficiente que requiera el caso, así como de los estudios o informes que se estimen precisos para justificar sus necesidades. La adecuación de la norma a los principios de proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, accesibilidad, simplicidad y eficacia, así como la justificación de la competencia de la Comunidad Autónoma para su aprobación.

b).- Un estudio que valore el impacto de la nueva regulación en las cargas administrativas que soportan los ciudadanos y empresas.

c).- Una relación de las disposiciones cuya vigencia resulta afectada por la norma proyectada.

d).- Un informe de impacto presupuestario que evalúe la repercusión de la futura disposición en los recursos personales y materiales y en los presupuestos de la Administración.

e).- Un informe del impacto económico que evalúe los costes y los beneficios que la aprobación de la futura disposición implicará para sus destinatarios y para la realidad social y económica.

f).- Un informe sobre el impacto por razón de género de las medidas que se establecen en el mismo.



g).- Cualquier otro extremo que pudiera ser relevante a criterio del órgano proponente, prestando especial atención a los impactos de carácter social y medioambiental y al impacto en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.

Además se ha de recabar los informes preceptivos de los órganos consultivos y en concreto, destacamos

- Informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos de la Consejería de Presidencia, de conformidad con lo establecido en el artículo 7.1.f) de la Ley 4/2004, de 22 de octubre, de Asistencia Jurídica de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, al tratarse de un proyecto de disposición general competencia del Consejo de Gobierno.

- Dictamen del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, de conformidad con lo establecido en el artículo 12.5 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, y 2.2 y 44.1 del Decreto 15/1998, de 2 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de dicho Consejo, al ser el proyecto informado una disposición de carácter general competencia del Consejo de Gobierno.

CONTENIDO:

En cuanto al contenido del Proyecto, cabe decir que se compone de 44 artículos (divididos en un título Preliminar y 8 títulos) y una disposición adicional.

De su análisis se comprueba que respeta el marco normativo establecido en la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, cuyo contenido desarrolla.

Asimismo, desde un punto de vista formal, hemos de decir que se ajusta en términos generales, a las Directrices de Técnica Normativa, aprobadas mediante Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2.005 y publicadas en virtud de Resolución de 28 de julio de 2005 de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia.



No obstante lo dicho, cabe hacer las siguientes observaciones al texto propuesto:

1º) -En primer lugar, se propone la inclusión de una parte expositiva con el objeto de describir el contenido de la norma, indicando su objeto, finalidad, sus antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta. Como señala la directriz 11, al estar ante un decreto, no será necesaria la denominación de exposición de motivos, que reserva a los anteproyectos de Ley y conforme a la directriz 12, resumirá sucintamente el contenido de la disposición, a fin de lograr una mejor comprensión del texto, pero sin contener partes del texto articulado. Asimismo, y de acuerdo con el apartado 13, deberá destacarse los aspectos más relevantes de la tramitación, consultas efectuadas, principales informes evacuados, y en particular la realización del trámite de audiencia. Todo ello en un párrafo independiente antes de la fórmula promulgatoria, que ha de incluir la referencia a la competencia autonomía en cuya virtud se dicta la disposición.

Si la parte expositiva de la disposición es larga, podrá dividirse en apartados, que se identificarán con números romanos centrados en el texto.

Por último, como se ha destacado, se ha de incluir una fórmula promulgatoria, que ha de ajustar su contenido a lo dispuesto en la directriz 16, resultando por tanto, del siguiente modo:

“En su virtud, a propuesta de la Consejera de Presidencia, oído/de acuerdo con el Consejo Jurídico de la Región de Murcia, tras la deliberación y acuerdo del Consejo de Gobierno, en sesión de fecha

DISPONGO”

2º)- En segundo lugar, se propone la adecuación del **título** al contenido del decreto, lo que implica incluir la referencia a la creación del Consejo Asesor de Participación ciudadana de la Región de Murcia, en cumplimiento del mandato contenido en la Disposición Final Segunda de la Ley objeto de desarrollo.

A la vista de lo dicho, se titularía del siguiente modo: Decreto por que se aprueba el Reglamento de Participación ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y se crea y regula el Consejo Asesor de Participación ciudadana de la Región de Murcia.



3º)- En el mismo sentido, se propone la modificación del **artículo 1** relativo al objeto del Decreto, es decir, resulta necesario incluir en un segundo párrafo la referencia a la creación y regulación del Consejo Asesor de Participación ciudadana. Asimismo, se propone añadir el título relativo a participación ciudadana que es objeto de desarrollo por el texto propuesto e incluir la referencia contenida en el artículo 29 a *"la participación en los ámbitos cívico, político, cultural y económico"*.

Así las cosas, quedaría redactado el artículo 1 del siguiente modo:

"El presente decreto tiene por objeto desarrollar el Título III de la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, articulando las condiciones que fomenten la participación individual y colectiva de los ciudadanos en el diseño, elaboración, ejecución y evaluación de las políticas públicas de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y la participación en los ámbitos cívicos, político, cultural y Económico.

"Asimismo, se crea y regula el Consejo Asesor de Participación ciudadana":

4º)-En el **artículo 8** relativo a Programa de Participación ciudadana cabe decir que es un instrumento de planificación no previsto inicialmente en la Ley objeto de desarrollo. Más en concreto, es necesario señalar que si entendemos por Programa de Participación ciudadana, como se deduce de su regulación, un documento estratégico o Plan de actuación del Gobierno Regional en materia de participación ciudadana, la aprobación debería corresponder, en opinión de este Servicio Jurídico, al Consejo de Gobierno, a propuesta del titular de la Consejería competente en materia de participación ciudadana.

Se considera además, necesario indicar la fecha de aprobación del Programa. Así a modo de ejemplo, se podría decir que se aprobará en el primer trimestre de cada año.

5º) -En el **artículo 21** relativo a las bajas, se recoge en su apartado 3 los supuestos tasados para causar baja forzosa, haciéndose en su apartado b) referencia solo a infracción administrativa. Se echa en falta la referencia a condena penal.

6º) -En el **artículo 27**, se recoge la relación de instrumentos de participación ciudadana, esto es, los mecanismos utilizados por la



Administración para hacer efectiva la participación y colaboración de toda la ciudadanía.

Al respecto, hay que valorar positivamente la previsión de un amplio elenco de medios de participación. Así cabe destacar que se contiene una regulación amplia de los procesos de deliberación participativa (por ej. Se puede utilizar para la elaboración de presupuestos de modo participativo) o las iniciativas ciudadanas para el impulso de aprobación de disposiciones de carácter general por el Consejo de Gobierno y que viene a completar la regulación contenida en la Ley 9/1984, de 22 de noviembre, reguladora de la iniciativa legislativa popular, de los Ayuntamientos y Comarcas.

No obstante, se propone por este Servicio Jurídico, para completar ese listado, la inclusión de encuestas y estudios de opinión con la finalidad de recabar la opinión de los ciudadanos sobre asuntos de interés de competencia autonómica, mediante sondeos, encuestas, estudios de opinión o cualquier otro instrumento similar.

7º) -En el **artículo 29** se establece que el órgano directivo competente en materia de participación aprobará un código de conducta que determine los principios a los que deberá someterse la participación de los ciudadanos. Pese a su denominación (código de conducta), si de su contenido se derivan efectos jurídicos "ad extra", estaríamos ante una disposición de carácter general, por lo que le corresponde su aprobación al Consejo de Gobierno, de acuerdo con el artículo 53 de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre.

8º)- Por último, se propone la inclusión de una **disposición Final** intitulada ENTRADA EN VIGOR con el objeto de fijar su vacatio legis, para lo cual, hay que tener en cuenta lo dispuesto en el ya citado artículo 52 de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, según el cual *"la entrada en vigor de las disposiciones de carácter general se producirá a los veinte días de la publicación de su texto completo en el Boletín Oficial de la Región de Murcia, salvo que en ellas se disponga otra cosa"*.

La vacatio legis debe posibilitar el conocimiento material de la norma y la adopción de las medidas necesarias para su aplicación, de manera que solo con carácter excepcional la nueva disposición entraría en vigor en el mismo momento de su publicación.

Por lo demás, se valora muy positivamente por el Servicio Jurídico de esta Consejería el Proyecto propuesto, que viene a establecer un marco normativo completo en materia de participación ciudadana, recogiendo los mecanismos necesarios para hacer efectiva la participación de todos los



ciudadanos en los asuntos públicos así como crear y establecerse el régimen jurídico del Consejo Asesor de Participación Ciudadana, órgano consultivo de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma con la finalidad de impulsar el acercamiento de la ciudadanía y de la sociedad civil a la Administración Regional, facilitando su mutua comunicación.

Esa valoración es mayor si se compara con las regulaciones del resto de Comunidades Autónomas. En este sentido, podemos decir que estamos ante la primera regulación de carácter reglamentario, que contiene, como decimos, un marco completo en la materia. La mayoría de las CCAA se limita a reconocer, normalmente en sus Leyes de Transparencia (a excepción de Comunidades como Navarra o Galicia que contemplan una mayor regulación) el derecho de los ciudadanos a participar en el diseño y/o evaluación de las políticas públicas y en la tramitación de las disposiciones de carácter general.

Así las cosas, no se hace por este Servicio jurídico, más observaciones al texto de Decreto por el que se aprueba el reglamento de participación ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

Murcia a 24 de septiembre de 2015

LA ASESORA DE APOYO JURÍDICO


Fdo.: **Sofía Driéguez Moreno**

Vº Bº
EL JEFE DE SERVICIO JURÍDICO


Fdo.: **Rafael Asensio Egea**