



I N F O R M E

ASUNTO: “Anteproyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia”

REMITENTE: Secretaría General

Con fecha 3 de diciembre de 2015, ha tenido entrada en esta Dirección General escrito de la Secretaria General de la Consejería de Presidencia, remitiendo copia del borrador del “*Anteproyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia*”, al objeto de que por este Centro Directivo se realizaran las observaciones que se estimaran pertinentes.

Examinado el borrador de referencia, este Servicio emite el siguiente **INFORME**:

PRIMERO: ÁMBITO DEL INFORME.

El presente informe se circunscribe al examen de la incidencia del citado proyecto normativo en el ámbito competencial local, sin extenderse a ninguna otra consideración material ni formal.

SEGUNDO: OBJETO DEL ANTEPROYECTO

El Anteproyecto de Decreto que nos ocupa, y que recoge el Reglamento de Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, tiene por objeto 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 necesarias para fomentar la participación individual y colectiva de los ciudadanos en varios ámbitos, tales como el diseño, la elaboración, ejecución y evaluación de políticas públicas de la CARM.

Dicho Reglamento no es más que uno de los instrumentos necesarios para llevar a cabo la apuesta ya iniciada por la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de fomentar una nueva gestión pública en la que la transparencia, la participación ciudadana y el buen gobierno sean sus ejes vertebradores, en una aspiración por conseguir una administración abierta y transparente, que facilite el acceso a la información pública y que sea participativa, implicando y fomentando la participación de la ciudadanía en la intervención de los asuntos públicos. A su vez, dicha Ley autonómica nace al albor de lo establecido en la disposición final novena de la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno (Ley Estatal y básica), que establece un plazo máximo de dos años para la adaptación de los órganos de la Comunidades Autónomas a las obligaciones contenidas en ella.



TERCERO: LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA Y EN EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA.

1. CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA.

El art. 9.2 de la CE establece que corresponde a los poderes públicos facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.

No obstante, tal y como ha manifestado RICARDO CHUECA RODRÍGUEZ, Catedrático de Derecho constitucional de la Universidad de La Rioja, este diseño participativo se enmarca en una estructura constitucional que descansa intensamente sobre una concepción representativa, es decir, un sistema en el que la participación lo es en su mayor parte mediante representantes.

En ese sentido, dicho autor entiende que la Constitución ha articulado expresamente las siguientes formas de participación:

1. La participación a través de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas mediante sufragio universal. Art. 23 CE.

- Elecciones al Congreso de los Diputados, art. 68 CE.
- Elecciones al Senado, art. 69 CE.
- Elecciones a Asambleas Legislativas de CCAA, ex art. 152.1 CE.
- Elecciones locales. Art. 140 CE.

2. La participación directa:

• Ejercicio del derecho de sufragio en referéndums, al menos en tres casos previstos en la CE:

- Reforma constitucional, arts. 167 y 168 CE.
- Aprobación y reforma de Estatutos de las CCAA, arts. 151, 152 y Disposición Transitoria 4ª CE
- Referéndum consultivo, art. 92 CE. * Mediante intervención en el ámbito parlamentario o *Iniciativa legislativa popular, art. 87.3 CE o *Ejercicio del derecho de petición a las Cámaras, art. 77 CE.

• Mediante participación en el ámbito judicial.

- Acción popular, art. 125 CE.
- Participación como miembro del jurado, art. 125 CE.

• Mediante participación en la Administración Pública.

- Régimen de concejo abierto, art. 140 Ce
- Audiencia a los ciudadanos en la elaboración de normas administrativas, art. 105 a) CE.



- Participación en los ámbitos económico, social y cultural.
 - En los centros docentes por los sectores interesados, art. 27.5 CR.
 - De la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural, art. 48 Ce.
 - Derecho de audiencia de las organizaciones de consumidores en las cuestiones que les afecten, art. 50.2 CE.
 - Derecho de participación de los interesados en la seguridad social, art. 129 CE.
 - Participación en la empresa, art. 129.2 CE o *Participación en la planificación de la actividad económica general, art. 131.2

2. ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE LA REGIÓN DE MURCIA.

El art. 9.Dos.e) de la Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia establece que la Comunidad Autónoma, en el ámbito de sus competencias, y a través de sus órganos, velará por facilitar la participación de todos los murcianos en la vida política, económica, cultural y social de la Región.

Por otra parte, el art. 10.Uno de la LO 4/1982, de 9 de junio, recoge que corresponde a la Comunidad Autónoma de la Murcia la competencia exclusiva en las siguientes materias:

- Uno. Organización, régimen jurídico y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno.
- Veintinueve. Procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia.

Finalmente, el art. 51 de dicha norma, indica que:

“Uno. Corresponde a la Comunidad Autónoma la creación y estructuración de su propia Administración Pública, dentro de los principios generales y normas básicas del Estado.

Dos. La organización de la Administración Pública de la Región responderá a los principios de legalidad, eficacia, economía, jerarquía y coordinación, así como a los de descentralización y desconcentración.

En aplicación de estos principios, los organismos, servicios o dependencias regionales podrán establecerse en los lugares más adecuados del territorio.

Tres. La Administración Regional posee personalidad jurídica y plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines”.

Así, al amparo de las competencias atribuidas en dichos preceptos, se aprueba la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, tal y como establece su preámbulo



CUARTO: RÉGIMEN COMPETENCIAL DE LOS AYUNTAMIENTOS: LEGISLACIÓN ESTATAL BÁSICA SOBRE RÉGIMEN LOCAL. ESPECIAL REFERENCIA A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA.

A continuación, hemos de referirnos a los siguientes textos atendiendo a la relevancia de los principios y derechos que en materia de régimen local regula, en los términos tuitivos y garantistas consagrados por el constituyente hacia la Autonomía Local.

*** CARTA EUROPEA DE AUTONOMÍA LOCAL**

El art. 3 define el concepto de autonomía local, entendiendo por tal *“el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes.”*

Por su parte, el art. 4, al establecer el alcance que ha de tener la autonomía local, consagra el principio de subsidiariedad disponiendo que:

- *Las entidades locales han de tener “dentro del ámbito de la Ley, libertad plena para ejercer su iniciativa en toda materia que no esté excluida de su competencia o atribuida a otra autoridad”.*
- *“El ejercicio de las competencias públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos.”*
- *Y que “las competencias encomendadas a las Entidades locales, deben ser normalmente plenas y completas”, sin que las mismas puedan ser cuestionadas ni limitadas por otra autoridad central o regional, más que dentro del ámbito de la Ley.*

El art. 6 impone expresamente a todos los poderes la obligación de consultar a las entidades locales *“a su debido tiempo y de forma apropiada, a lo largo de los procesos de planificación y de decisión para todas las cuestiones que les afectan directamente.”*

Y por último, el art. 9, consagra el principio de autonomía presupuestaria o suficiencia financiera de las Entidades locales, previendo asimismo que los recursos económicos de estas sean *“proporcionales a las competencias previstas por la Constitución o por la Ley”.*

Sobre este particular, destacar la previsión contenida en el apartado 5 del precepto dedicada a aquellas entidades locales *“financieramente más débiles”, según la cual la protección a la mismas exige o requiere “la adopción de procedimientos de compensación financiera, o de las medidas equivalentes, destinadas a corregir los efectos del desigual reparto de las fuentes potenciales de financiación, así como de las cargas que les incumben”.*



*** LEY 7/1985, DE 2 DE ABRIL, REGULADORA DE LAS BASES DEL RÉGIMEN LOCAL (LRBRL).**

Para las Entidades Locales la Constitución se limita, en el artículo 137, a consagrar el principio de autonomía local para la gestión de sus intereses, de tal suerte que será el legislador ordinario el que venga a determinar finalmente qué <materias> y qué <competencias> se atribuyen a aquéllas, tal y como señala la STC 32/1981, de 28 de julio, que aborda un estudio pormenorizado de la “garantía institucional de la autonomía local”.

Por lo anterior, para conocer los intereses locales y las materias sobre las que se pueden ejercer competencias, hemos de estar a lo dispuesto en la LRBRL, modificada sustancialmente por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL), así como a la legislación sectorial, que será quien precise las competencias concretas que corresponden a las entidades locales.

Aunque uno de los objetivos perseguidos por el legislador con la aprobación de la LRSAL, fue clarificar las competencias municipales, no puede menos que advertirse la complejidad del modelo, sobre todo, teniendo en cuenta que no es lo mismo <matéria> que <competencia> y que, sobre una misma materia pueden concurrir competencias (entendidas como conjunto de facultades) de distintas administraciones sin que se incurra en duplicidad alguna, lo que produce cierta incertidumbre.

Las líneas generales del nuevo sistema competencial vienen recogidas en el artículo 7 de la LRBRL, que indica en su apartado 1 que las competencias de las Entidades Locales son propias o atribuidas por delegación, si bien añade que aquéllas pueden ejercer competencias distintas de las anteriores cuando se cumplan dos requisitos ineludibles que más adelante se fijan.

Así, respecto de las competencias propias, dispone el apartado 2 de este precepto que estas solo podrán ser determinadas por Ley, toda vez que se ejercen en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad, atendiendo siempre a la debida coordinación en su programación y ejecución con las demás Administraciones Públicas.

Además de las competencias propias, las Entidades Locales podrán ejercer competencias por delegación del Estado o de las Comunidades Autónomas, en los términos establecidos en la disposición o en el acuerdo de delegación, según corresponda, con sujeción a las reglas establecidas en el artículo 27 de la LRBRL, debiendo prever técnicas de dirección y control de oportunidad y eficiencia.

Finalmente, el apartado 4 del referido artículo 7 habilita a las Entidades Locales para ejercer competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación, pero solamente cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, de acuerdo con los requerimientos de la legislación de estabilidad



presupuestaria y sostenibilidad financiera y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública. A estos efectos, exige la ley que se obtengan, con carácter previo y vinculante, informes de la Administración competente por razón de materia, en el que se señale la inexistencia de duplicidades, y de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera, sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias. En relación a la forma de obtención de estos informes, habrá de estarse a lo señalado en los artículos 2 y 3 de la Ley Regional 6/2014, de 13 de octubre.

Junto a este precepto -art. 7- (genérico para las Entidades Locales), la LRBRL dedica otros artículos a la concreta regulación de las competencias de los municipios (artículos 25 y siguientes, que deben completarse con lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley 6/2014, de 13 de octubre), y a la regulación de las competencias de la provincia (artículos 36 y concordantes de la LRBRL).

*** REFERENCIAS A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA NORMATIVA DE APLICACIÓN A LAS ENTIDADES LOCALES.**

Si pasamos a analizar el ámbito de las Entidades Locales, ya el art. 1 de la LRBRL establece que *“los municipios son entidades básicas de la organización territorial del Estado y cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades”*.

Asimismo, el Real Decreto 2568/1986, de 28 noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Corporaciones Locales (ROF), contiene un elevado número de precisiones en desarrollo de dicho perfil participativo. Sirva de ejemplo que: las sesiones del Pleno son públicas; que cabe invitar a las sesiones de las Comisiones Informativas, “a los solos efectos de escuchar su parecer o recibir su informe respecto a un tema concreto”, a representantes de las asociaciones o entidades, art. 227.2 ROF; la posibilidad de que puedan intervenir ante el Pleno las asociaciones o entidades que hayan intervenido en el expediente como interesados, solicitándolo al Alcalde antes del comienzo de la sesión, art. 228.1 ROF, previéndose asimismo su intervención en el turno de Ruegos y Preguntas, 228.2 ROF; el art. 229 ordena la publicidad de los órdenes del día del Pleno en los medios de comunicación y en el Tablón de Anuncios, etc...

QUINTO: ANÁLISIS BREVE DEL ANTEPROYECTO DE DECRETO. OBSERVACIONES DESDE LA PERSPECTIVA DE LAS COMPETENCIAS Y LOS INTERESES MUNICIPALES.

Como ya se ha indicado, el Reglamento de Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, nace como uno de los instrumentos necesarios para llevar a cabo la apuesta ya iniciada por la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, toda vez, que la misma se aprueba en virtud de lo dispuesto en la disposición



final novena de la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno (Ley Estatal y básica), que establece un plazo máximo de dos años para la adaptación de los órganos de la Comunidades Autónomas a las obligaciones contenidas en ella.

En cuanto a la incidencia del presente anteproyecto en las Corporaciones Locales de la Región, el mismo recoge en su Título VIII, Fomento de la Participación Ciudadana, un único artículo, el 44, denominado “Medidas de fomento de la participación ciudadana en las entidades locales”, orientado a apoyar a las Entidades Locales en el fomento de la participación ciudadana por varias vías:

- Suscripción de convenio de colaboración de colaboración con dichos fines.
- Creación de líneas de subvenciones y ayudas para el desarrollo de una cultura de participación y la promoción de los derechos individuales y colectivos, destinadas a la creación de entidades ciudadanas de ámbito local o impuso de las existentes.
- Asistencia técnica en la realización de procesos participativos en el ámbito de las Corporaciones Locales.
- Puesta a disposición de las entidades locales de instrumentos y herramientas de participación que se contemplen en la Plataforma Tecnológica de Participación Ciudadana, para la gestión y difusión de procesos participativos en el ámbito local.
- Encuentros deliberativos presenciales en aquellos asuntos sometidos a la participación ciudadana prevista en el Reglamento.
- Fomento de la formación en materia de participación, mediante su inclusión en los planes de formación interadministrativos aprobados por la Comunidad Autónoma.
- Fomento de la participación orgánica de las entidades locales, mediante creación de grupos o comisiones de trabajo en el seno del Consejo Asesor de Participación Ciudadana al que se refiere el Título VII del Reglamento.
- Impulso de la creación de un Observatorio de Participación Ciudadana, como foro de encuentro entre la Administración Regional y las Corporaciones Locales.

SEXTO: CONCLUSIONES.

Tras el examen realizado del Anteproyecto de Decreto sometido a informe, **hemos de concluir que el mismo ni atribuye, ni colisiona, con las competencias que las Corporaciones Locales tienen atribuidas en la materia relacionada.**

Sin perjuicio de lo anterior debe indicarse que:



No existiendo constancia en este Centro Directivo de que en la tramitación del presente Anteproyecto de Ley se haya dado audiencia a las Entidades Locales afectadas, debe indicarse la necesidad de llevar a cabo la referida consulta a fin de que en el presente proceso de elaboración y aprobación de la norma se cuente con el pronunciamiento de los Ayuntamientos, a través, por ejemplo, del sometimiento del borrador a la Federación de Municipios de la Región de Murcia a fin de garantizar y ser plenamente respetuosos con el derecho de las mismas a intervenir en cuantos asuntos afecten al ámbito de sus intereses y a ser consultadas, en la medida de lo posible, a su debido tiempo y de forma apropiada, en todas aquellas cuestiones que les afecten directamente, en cumplimiento del artículo 3.2 de la Ley 6/1988, de 25 de agosto, de Régimen Local y del artículo 4.6 de la Carta Europea de Autonomía Local

Es todo cuanto procede informar por este Servicio en relación al asunto de referencia.

Murcia, 15 de diciembre de 2015

VºBº

LA JEFE DE SERVICIO DE
ASESORAMIENTO A EE.LL.

Victoria Amate Caballero

LA ASESORA DE RÉGIMEN LOCAL

Mª José Gómez Egea