



INFORME

SOLICITANTE: Dirección General de Participación Ciudadana, Unión Europea y Acción Exterior.

REF.: 17 INF 9 /YM

ASUNTO: Informe sobre el IV borrador de Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

En relación al asunto referenciado, a los efectos previstos por el artículo 53.2 de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia, el artículo 11 del Decreto 53/2001, de 15 de junio, de Estructura Orgánica de la Consejería de Presidencia, y conforme al Decreto de la Presidencia 18/2015, de 4 de julio, de Reorganización de la Administración Regional y el Decreto 104/2015, de 10 de julio, por el que se establecen los Órganos Directivos de la Consejería de Presidencia, éste Servicio Jurídico emite el siguiente informe

ANTECEDENTES DE HECHO

ÚNICO.- La Dirección General de Participación Ciudadana, Unión Europea y Acción Exterior ha elaborado un borrador de proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, que se ha remitido a este Servicio Jurídico, junto con el resto del expediente, con objeto de que se emita el correspondiente informe.

El referido expediente consta de los siguientes documentos:

- Primer borrador de anteproyecto de Decreto.
- Dos informes de propuestas ciudadanas sobre el texto de ese primer borrador, basados en los resultados de la encuesta en línea y de la





fase de debate, respectivamente, del proceso de participación articulado al efecto.

- Informe razonado de decisión en respuesta a las propuestas y aportaciones ciudadanas.
- Propuesta del Director General de Participación Ciudadana, Unión Europea y Acción Exterior, de inicio del procedimiento de elaboración del reglamento que nos ocupa, acompañada del texto del borrador del proyecto de decreto (segundo borrador), de la exposición de motivos y de la memoria inicial de análisis de impacto normativo.
- Certificado de la Secretaria del Consejo de Gobierno acreditativa de que este órgano, en su sesión de 15 de julio de 2015, acordó impulsar la tramitación del proyecto de decreto objeto de este informe.
- Comunicaciones interiores enviadas a todas las consejerías para que formularan las observaciones que estimaran pertinentes sobre el borrador de decreto que les fue remitido.
- Informes de las diversas consejerías, salvo las de Fomento e Infraestructuras, Sanidad y Desarrollo Económico, Turismo y Empleo, que no emitieron ninguno.
- Comunicación interior dirigida a la Dirección General de Administración Local solicitando informe del Consejo Regional de Cooperación Local.
- Solicitud de informe al Consejo de la Transparencia de la Región de Murcia.
- Informe de la Dirección General de Administración Local.
- Informe del Consejo de la Transparencia de la Región de Murcia.
- Solicitud de informe a la Federación de Municipios de la Región de Murcia.
- Certificado de informe favorable del Consejo Regional de Cooperación Local.
- Informe de la Federación de Municipios de la Región de Murcia.
- Tercer borrador de proyecto de decreto.
- Informe de la Dirección General de Presupuestos y Fondos Europeos.
- Cuarto borrador de proyecto de decreto.





- Memoria de análisis de impacto normativo.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA.- Habilitación legal y competencia.

1. El Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia, en línea con el mandato que impone el artículo 9.2 de la Constitución Española a los poderes públicos de facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social, dispone en su artículo 9.2.e) que la Comunidad Autónoma, en el ámbito de su competencia 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.

En este sentido, la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (en adelante, Ley 12/2014, de 16 de diciembre), regula y define la participación ciudadana en su artículo 2 como *“la intervención individual o colectiva por parte de los ciudadanos en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas y actuaciones públicas mediante instrumentos y procesos que permitan su comunicación con las entidades públicas”*.

El título III de la mencionada ley regula la participación ciudadana y el capítulo IV de su título IV, introducido por Ley 7/2016, de 18 de mayo, de Reforma de la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, regula el “Consejo Asesor Regional de Participación Ciudadana”, título y capítulo que son desarrollados a través del borrador de proyecto de decreto objeto de informe. En particular, son objeto de desarrollo los siguientes preceptos:

- Artículo 29.3, que prevé el desarrollo reglamentario de las medidas necesarias para fomentar y facilitar la participación efectiva de los ciudadanos murcianos residentes en el exterior.

- Artículo 30.5, relativo al desarrollo de las garantías y derechos de los ciudadanos en los procesos participativos y de la planificación de la Administración Regional en materia de participación ciudadana.

- Artículo 31.3, sobre la plataforma tecnológica de participación ciudadana de la CARM.





- Artículo 32.4, dedicado al censo de participación ciudadana de la Región de Murcia.

- Artículo 33 apartados 2 y 4, referidos al régimen aplicable a los diversos instrumentos de participación ciudadana, así como a los criterios para su utilización de manera efectiva.

- Y el artículo 40 bis apartado 6, concerniente al Consejo Asesor de Participación Ciudadana y, en concreto, a sus normas de funcionamiento, régimen de designación, nombramiento y cese de sus vocales y sustitución de las vacantes de sus miembros.

2. El texto definitivo del proyecto de decreto que resulte de la tramitación del presente procedimiento, al tratarse de una disposición de carácter general, deberá ser aprobado por Consejo de Gobierno de conformidad con el artículo 32.1 del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia, y con los artículos 21.1 y 52.1 de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia (en adelante Ley 6/2004, de 28 de diciembre), que atribuyen la titularidad de la potestad reglamentaria al Consejo de Gobierno, en materias no reservadas por el Estatuto de Autonomía a la competencia legislativa de la Asamblea Regional, debiendo adoptar la forma de decreto, de acuerdo con el artículo 25.2 de la Ley 7/2004, de 28 de diciembre, de Organización y Régimen Jurídico de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (en adelante Ley 7/2004, de 28 de diciembre).

Por otro lado, corresponde a la Consejería de Presidencia tramitar el expediente y elevar la correspondiente propuesta de aprobación del proyecto de decreto al Consejo de Gobierno, por ser el departamento competente en materia de participación ciudadana en la vida pública de acuerdo con el Decreto de la Presidencia nº 18/2015, de 4 de julio, de Reorganización de la Administración Regional, competencia que ejerce a través de la Dirección General de Participación Ciudadana, Unión Europea y Acción Exterior, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 7 del Decreto del Consejo de Gobierno 104/2015, de 10 de julio, por el que se establecen los Órganos Directivos de la Consejería de Presidencia.

Por su parte, el artículo 16.2.c) de la Ley 7/2004, de 28 de diciembre, atribuye a los consejeros, en cuanto titulares de sus respectivas consejerías, la elevación al Consejo de Gobierno de los anteproyectos de ley o proyectos de decreto, así como de las propuestas de acuerdos que afecten a su departamento.





SEGUNDA.- Estructura del proyecto de decreto.

El proyecto de decreto se compone de una parte expositiva y de otra dispositiva, estructurándose esta última en un título preliminar y ocho títulos, con un total de 42 artículos, una disposición adicional y una disposición final.

TERCERA.- Procedimiento.

La elaboración del proyecto de decreto ha de ajustarse al procedimiento regulado en el artículo 53 de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia, cuyo apartado 1 fue modificado por la Disposición Final Primera de la Ley 2/2014, de 21 de marzo, de Proyectos Estratégicos, Simplificación Administrativa y Evaluación de los Servicios Públicos de la CARM, siendo de absoluta aplicación al caso que nos ocupa en virtud de lo dispuesto en la Disposición Transitoria Primera de la referida Ley 2/2014, de 21 de marzo, y toda vez que el Consejo de Gobierno ya aprobó la Guía metodológica de la memoria de análisis de impacto normativo.

El procedimiento se inició mediante propuesta del Director General de Participación Ciudadana, Unión Europea y Acción Exterior, de 14 de julio de 2015, que se acompañó de la correspondiente exposición de motivos, la memoria de análisis de impacto normativo (MAIN) inicial y el segundo borrador de anteproyecto de decreto.

El texto del referido borrador fue elaborado teniendo en cuenta las propuestas realizadas por los ciudadanos en el proceso de deliberación participativa que se puso en marcha para tal fin, a cuyo efecto se puso a disposición de la ciudadanía un primer borrador de reglamento de participación ciudadana. Dicho proceso participativo se compuso de una fase de consulta pública, otra de debate y otra de retorno, explicadas en la MAIN, de manera que todas las propuestas ciudadanas fueron estudiadas y valoradas por la Dirección General promotora de este procedimiento, que elaboró un informe razonado de decisión motivando las razones por las que se aceptaban o rechazaban aquéllas. De todo ese procedimiento participativo, previo a la consolidación del texto del segundo borrador que finalmente se adjuntó a la propuesta de inicio del presente procedimiento, hay constancia documental en el expediente.





Remitada la propuesta y documentación anexa a la Consejería de Presidencia, el Consejo de Gobierno, a propuesta de la Consejera de Presidencia, acuerda impulsar la tramitación de este reglamento en su sesión de 15 de julio de 2015. Este acuerdo de impulso no era preciso porque no viene exigido por el artículo 53 de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, a diferencia de lo que ocurre con el procedimiento de elaboración de cualquier proyecto de ley en el que sí es exigible un acuerdo de Consejo de Gobierno de impulso de ulteriores trámites (art. 46 apartados 4 y 5 de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre).

Seguidamente, se remitió el texto del segundo borrador a todas las consejerías para que hicieran las oportunas alegaciones, si bien tres de ellas no han remitido escrito alguno (Sanidad, Fomento e Infraestructuras, y Desarrollo Económico, Turismo y Empleo); así como también se hizo llegar al Consejo Regional de Cooperación Local, al Consejo de la Transparencia de la Región de Murcia y a la Federación de Municipios de la Región de Murcia (FMRM). Algunos de tales órganos y la FMRM formularon observaciones al texto remitido, las cuales fueron oportunamente valoradas dando lugar al tercer borrador.

Este último texto es sometido a la consideración de la Dirección General de Presupuestos y Fondos Europeos en lo que atañe al artículo dedicado a los presupuestos participativos (el 36), órgano que realiza una serie de observaciones que, tras ser apreciadas, dan lugar al cuarto borrador.

Este cuarto borrador se ha remitido a esta Secretaría General junto con una MAIN actualizada y el resto del expediente, para que se efectúe el informe preceptivo de vicesecretaría y se impulsen los trámites que restan. En este sentido, será preciso recabar los siguientes informes preceptivos:

- Informe de la **Dirección de los Servicios Jurídicos**, 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 Económico y Social**, de acuerdo con el artículo 5.a) de la Ley 3/1993 de 16 de julio, del Consejo Económico y Social de la Región de Murcia, por tratarse de materia social.

- 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 en los artículos 2.2 y 44.1 del Decreto 15/1998, de 2 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de





Organización y Funcionamiento del mismo, por ser el proyecto de reglamento que se informa susceptible de ser dictado en desarrollo de leyes de la Asamblea Regional (Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia).

CUARTA.- Directrices de técnica normativa.

El borrador de proyecto de decreto objeto de este informe (el cuarto) ha de aplicar algunas directrices de técnica normativa (en adelante DTN) aprobadas por Acuerdo de Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, publicado en el BOE de 29 de julio de 2005 mediante resolución de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia, de 28 de julio de 2005.

En concreto:

- En su momento, el penúltimo párrafo del preámbulo habrá de completarse con la mención de los informes preceptivos cuyas observaciones hayan dado lugar a modificaciones en el texto del anteproyecto de decreto (DTN 13).

- De acuerdo con la DTN 22, hay que quitar la negrita de “TÍTULO PRELIMINAR” y resto de títulos. A su vez, la denominación de todos los títulos debe respetar también lo dispuesto por la DTN 22 (centrado, minúscula, negrita, sin punto).

- Conforme a la DTN 23, la designación del capítulo y su número deben ir sin negrita.

- En relación con la composición de los artículos, téngase en cuenta la DTN 29, de manera que la designación del artículo y su número no van en negrita. En cuanto al título del artículo, no debe ir en negrita sino en cursiva.

- De acuerdo con el punto V. “Apéndices” de las DTN, apartado a) subapartados 2º y 4º, cuando el texto de la disposición hace referencia a la propia norma o a una clase genérica de disposición (como es el caso de una ley) no se escribe con inicial mayúscula. A su vez, se escribe en minúscula cualquier parte de una norma que se cite (artículo, apartado, párrafo, disposición final primera, capítulo, sección, título, libro ...). Ello implica corregir la parte expositiva y algunos artículos como el 1, 2.3, 3.2, etc, en los que las palabras “ley” o “título” aparecen en mayúscula sin ser necesario.

- Según establece la DTN 72, los Estatutos de Autonomía pueden citarse de forma abreviada con su denominación propia, sin necesidad de incluir la





referencia a la ley orgánica por la que se aprueban. En consecuencia, en el artículo 2.2 puede simplificarse la alusión al Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia quitando la mención a la Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio.

QUINTA.- Pequeños detalles.

Se han detectado pequeños errores de puntuación que se han puesto de manifiesto oralmente y que han sido corregidos.

SEXTA.- Observaciones de fondo.

I. Con carácter general se observa que algunos de los preceptos de este proyecto de reglamento tienen un carácter excesivamente programático (por ejemplo, los artículos 4, 9, 10, 28 o 37.1 y 38). Entendemos que la finalidad de un reglamento es facilitar la aplicación de la ley, detallándola y operando como instrumento idóneo para llevar a efecto su contenido. Y a ello no contribuyen los preceptos programáticos. Por ello, artículos como los mentados podrían suprimirse porque su ausencia no provoca vacío normativo, ni impide que tenga lugar lo que en ellos se sostiene.

II. Como el futuro decreto tiene por objeto desarrollar no solo las normas de funcionamiento del Consejo Asesor Regional de Participación Ciudadana, sino también el régimen de designación, nombramiento, sustitución y cese de sus miembros, se propone completar el artículo 1 con el inciso “y de régimen interno” que se ubicaría en el sintagma “así como desarrollar las normas de funcionamiento y de régimen interno del Consejo de Asesor Regional de Participación Ciudadana ...”.

III. En el artículo 2.2 hay que suprimir la expresión “*por residir en cualquiera de los municipios de la Región de Murcia*”, pues la condición política de murciano no surge cuando se reside en territorio regional, sino cuando se tiene vecindad administrativa en cualquiera de los municipios de la Región, y esta vecindad administrativa no se adquiere por el mero hecho de la residencia, sino en virtud del empadronamiento en el municipio donde se resida de forma habitual. Por consiguiente, sin empadronamiento no hay vecindad administrativa. Como la vecindad administrativa es una cuestión regulada en la legislación de régimen local, no hay que hacer aclaración alguna al respecto en





este precepto. De ahí que se proponga la eliminación sin más de la expresión antes referida. En consecuencia, el artículo 2.2 quedaría como sigue:

“Igualmente, y sin perjuicio de lo señalado en el artículo 14.5, esta norma es de aplicación a los ciudadanos españoles que gocen de la condición política de murcianos de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6 del Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia, así como a las entidades murcianas a las que se refiere el artículo siguiente”.

IV. Se propone clarificar un poco el artículo 3.2.c), puesto que en él se recoge el requisito esencial que va a caracterizar a una entidad ciudadana: su objeto, la razón de ser de su constitución. Piénsese que la definición de entidad ciudadana que da el artículo 29 de la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, es tan genérica que apenas aclara el concepto que trata de definir. De ahí lo esencial de recoger en el reglamento que la desarrolla un concepto de entidad ciudadana que realmente explique en qué consiste. Y en este sentido el apartado 2.c) del artículo 3 es muy relevante. Así pues, se sugiere esta redacción alternativa:

“c) Que en sus normas estatutarias tengan recogido como objeto la estimulación o fomento de la participación ciudadana en la vida pública; la representación y defensa ante la Administración Pública de los intereses de sus miembros o de la ciudadanía en general; la promoción del desarrollo de actuaciones de carácter cívico o social dirigidas a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, o la potenciación del conocimiento de las administraciones”.

A su vez, y en coherencia con el tipo de objeto exigible a estas entidades, parece lógico que pudiera requerirse como requisito adicional la ausencia de ánimo de lucro.

V. El artículo 5.3 del proyecto de decreto entra en colisión con el artículo 29.1.a) de la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, y con el artículo 2.1 del propio proyecto, pues limita el ámbito subjetivo de la participación ciudadana a las entidades integrantes de la Administración Regional, cuando la ley lo extiende también a todas las entidades integrantes de su sector público. Piénsese que hay personas jurídicas que integran el sector público y que no son Administración. En consecuencia, debe modificarse, pudiendo quedar redactado como sigue:

“3. Los derechos de participación ciudadana a los que se refiere el artículo siguiente obligan a la Administración Pública de la Comunidad





Autónoma de la Región de Murcia y a las entidades integrantes de su sector público”.

VI. El artículo 6.b) recoge el derecho de las personas, grupos y entidades ciudadanas a participar de manera efectiva en la elaboración, modificación y revisión de anteproyectos de ley, disposiciones de carácter general, planes, programas y otros instrumentos de planificación en los que se prevea su participación, *“así como a acceder a información relevante sobre estos últimos”*. Tal y como está redactado parece que solo se puede acceder a información relevante sobre esos *“otros instrumentos de planificación en los que se prevea su participación”* y no sobre el resto de los enumerados. Se intuye que la intención es la de poder acceder a información relevante respecto de todos ellos. Si esta es la idea, convendría sustituir *“sobre estos últimos”* por *“sobre todos ellos”*.

En el artículo 6.f) por no repetir dos veces y de forma muy seguida la expresión *“en los mismos”*, se sugiere sustituirla en el final del párrafo por la locución *“en ellos”*.

VII. El artículo 8.3 preceptúa que *“Con anterioridad a la elaboración del programa de participación ciudadana, el órgano directivo competente ... consultará a las consejerías y organismos públicos de la Administración Regional acerca de las iniciativas que consideren oportuno someter a un proceso de participación ciudadana, de forma que queden recogidas convenientemente en el mismo”*.

Se sugiere concretar un poco el procedimiento para tal fin, por ejemplo, cuándo se va a solicitar esa información (si en el último trimestre del año anterior a aquel en que se va a aprobar el programa, o en el mes de enero del año en cuestión), cómo se va a solicitar, qué plazo se va a conceder a los consultados para que aporten la información solicitada, especificar los extremos que deben de constar en la iniciativa propuesta, etc.

En el artículo 8.5 se prevé que el programa de participación ciudadana sea sometido, antes de su aprobación, al parecer del Consejo Asesor Regional de Participación Ciudadana y del Consejo de la Transparencia de la Región de Murcia. Pues bien, el sintagma *“previsto en el título VII”* podría eliminarse por innecesario, pues este título regula aspectos relativos al régimen interno y de funcionamiento del Consejo Asesor Regional de Participación Ciudadana que no afectan a esa consulta prevista en el artículo 8.5.





En línea con lo comentado respecto del artículo 8.3, se propone regular de forma más pormenorizada la evaluación de la ejecución del programa de participación ciudadana a que alude el artículo 8.6, de manera que se concreten extremos tales como quién efectúa esa evaluación, con qué medios va a contar ese órgano para poder realizarla (por ejemplo, algún informe resumen de las memorias de evaluación de los diversos procesos de participación ciudadana llevados a cabo por las consejerías y organismos públicos), cuando ha de hacerse, plazo para ello, etc.

VIII. En el artículo 9 se considera más adecuado sustituir el inciso inicial “Sin perjuicio de las medidas de fomento previstas en el título VIII”, por la expresión “Sin perjuicio del fomento de la participación ciudadana en las entidades locales regulado en el título VIII”.

IX. El último inciso del artículo 10.2 dice:

“En todo caso, entre los criterios de valoración que se fijen en las respectivas bases reguladoras se valorarán el beneficio social, la transparencia y la calidad de los servicios prestados por las entidades ciudadanas”.

Pues bien, se propone sustituir “se valorarán” por “se incluirán”.

X. El artículo 11.1 garantiza el derecho de los ciudadanos a obtener información sobre los procedimientos de decisión que se encuentren en tramitación en cualquiera de sus consejerías, dentro de los límites establecidos en el ordenamiento jurídico, previendo, a tales efectos, la difusión pública de la información y del acceso a la documentación que permita el conocimiento y seguimiento puntual de estos procedimientos.

La expresión “procedimientos de decisión” es indeterminada, se desconoce a qué tipo de procedimientos se hace referencia con la misma. Téngase en cuenta que con carácter general, todo procedimiento administrativo culmina con una decisión que se plasma en una resolución. De acuerdo con el artículo 53.1.a) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, solo los interesados tienen derecho a conocer el estado de la tramitación de los procedimientos en los que ostenten dicha condición y solo ellos tienen derecho a acceder y a obtener copia de los documentos contenidos en aquellos. Así pues, se hace necesario circunscribir el precepto a alguna tipología de procedimiento concreto para evitar que esa alusión a la difusión pública de información y de acceso a





documentación afecte a procedimientos en los que, de acuerdo con la normativa básica, no sería posible.

XI. El artículo 13 prevé la creación de un distintivo para reconocer experiencias en el ámbito de la promoción de la participación ciudadana. Se recomienda aprovechar la coyuntura para crearlo en el propio artículo dejando claro qué conductas se van a reconocer, quiénes son los potenciales beneficiarios de ese distintivo, y qué procedimiento se va a seguir a tal fin. Así se cierra la cuestión, se dota de sentido y se evita la tramitación de otro reglamento.

XII. El artículo 14.1 circunscribe el ámbito de acción de la plataforma tecnológica de participación ciudadana a la Administración Pública de la CARM y a sus organismos públicos. Ello conduce a preguntarse qué pasa con el resto de entidades de su sector público, a las que también son exigibles todas las obligaciones sobre participación ciudadana, pues no se estipula nada sobre cómo han de cumplirlas.

Con carácter general cabe hacer la siguiente apreciación, que guarda relación con lo comentado en la observación IV de este informe. Hemos visto como el artículo 29.1.b) de la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, contempla la participación ciudadana como una obligación de la Administración pública de la CARM y de las entidades integrantes de su sector público. Sin embargo, el proyecto de reglamento objeto de este informe solo se centra en la Administración Regional y en sus organismos públicos. No regula cómo han de cumplir con sus obligaciones de participación ciudadana las entidades de derecho público vinculadas o dependientes de la Administración Regional (que son Administración institucional), las entidades de derecho privado vinculadas o dependientes de las Administraciones Públicas, y las Universidades públicas. En cierto modo es comprensible que este proyecto de decreto solo quiera centrarse en la Administración más pura. Pero también sería clarificador que se incluyera algún precepto que concretara donde va a estar regulada la participación ciudadana en relación con las citadas entidades, pues, en caso contrario, se produce un vacío normativo que va a dificultar el ejercicio del derecho a la participación ciudadana en el seno de aquéllas. Es evidente que no es una cuestión sencilla, pues estamos ante personas jurídicas de la más diversa índole y naturaleza, con regímenes jurídicos propios y diferenciados, pero si no se les da indicaciones acerca de dónde pueden regular el derecho a la participación ciudadana (por ejemplo, en sus normas de creación, si ello es compatible con su naturaleza y régimen jurídico), o no se matiza donde se





encontrará tal regulación, será complicado hacer efectivo el ejercicio de este derecho de participación ciudadana que, obviamente, tendrá un despliegue mayor o menor en función del tipo de persona jurídica ante el que nos encontremos.

XIII. Ha de actualizarse el contenido del artículo 17 apartados 5 y 6 con el tenor de los artículos 28 apartados 2 y 3 y 53.1.d) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, que van más allá de lo que dice el Decreto 286/2010, de 5 de noviembre. En este sentido, la norma básica proclama el derecho a no presentar datos y documentos no exigidos por las normas aplicables al procedimiento de que se trate, ni tampoco aquellos que ya se encuentren en poder de cualquiera de las Administraciones Públicas o que hayan sido elaborados por estas.

El derecho a no aportar documentos que hayan sido elaborados por cualquier Administración, se condiciona a que el interesado haya expresado su consentimiento a que sean consultados o recabados dichos documentos, **presumiéndose la autorización si no consta en el procedimiento su oposición expresa** salvo que la ley especial aplicable requiera consentimiento expreso.

En consecuencia, el artículo 17.6 del proyecto de decreto plantea el tema del consentimiento para recabar documentos en poder de la CARM de forma inversa a como lo hace la ley básica, que, según hemos explicado, presume el consentimiento a tal fin salvo oposición expresa.

De acuerdo con lo comentado, habrían de revisarse los apartados 3 y 4 e) del artículo 17, por cuanto en ellos se obliga a la aportación de algunos documentos que obran en poder de la Administración.

XIV. El artículo 19.1 habilita a los ciudadanos y entidades ciudadanas inscritos en el censo de participación ciudadana “*a tomar parte activa en cualquier proceso participativo de los señalados en este decreto*”. Entendemos que la intención del precepto es posibilitar la participación de todos los inscritos en el censo en cualquier proceso, guarde o no relación con las políticas sectoriales respecto de las que hayan mostrado interés en participar. Si esta no es la idea, se sugiere matizar la redacción.

Asimismo dicho precepto sostiene que la inscripción en el censo de participación ciudadana “*supone ser informados de manera detallada*”, pero no especifica cómo se va a proporcionar esa información (si de oficio -a través de





su publicación en la plataforma tecnológica de participación ciudadana- o de otro modo), quién está obligado a proporcionar esa información, ni el grado de detalle de la misma. En definitiva, se trata de precisar todos los aspectos que permiten hacer realidad esa aportación de información: quién la proporciona, cuándo ha de hacerlo, a través de qué medios, etc.

XV. Se propone sustituir el tenor del artículo 20.1 por el siguiente:

“Los ciudadanos y entidades ciudadanas inscritos en el censo de participación ciudadana de la Región de Murcia están obligados a comunicar al órgano directivo competente en materia de participación ciudadana cualquier modificación o alteración que se produzca en los datos inscritos, en el plazo de un mes desde que tenga lugar”.

XVI. El artículo 21.3.c) del proyecto de decreto postula que una de las causas de baja forzosa en el censo de participación ciudadana de la Región de Murcia es haber sido sancionado con carácter firme por infracción administrativa muy grave en diversas materias, lo que genera la duda, de cara a la aplicación práctica de este precepto, de cómo se controla este extremo.

Por otro lado, en el artículo 21.4 se propone sustituir el término “*expediente*” por “procedimiento”. Asimismo entendemos que cuando se habla de “*oportuno expediente/procedimiento*”, se está refiriendo al procedimiento administrativo común, lo que se puede especificar, si se desea.

XVII. El artículo 23.1 dice:

“Se articularán mediante estos procesos participativos las actuaciones previstas en el programa de participación ciudadana, así como aquellos procesos participativos que, al margen del mismo, se acuerden realizar de acuerdo con los siguientes apartados”.

En relación con este apartado se significa lo siguiente:

→ Se considera que la ubicación sistemática de este apartado no es la idónea, toda vez que trata una cuestión que no guarda relación con el inicio de los procesos de participación ciudadana, cuestión a la que se dedica el artículo 23.

→ A su vez, parece intuirse que ese “programa de participación ciudadana” del que habla el precepto es realmente el “proyecto de participación ciudadana” que se regula en el siguiente artículo, el 24.





→ La referencia a “*estos procesos participativos*” resulta confusa pues conduce a preguntarse cuáles son tales, sin que se obtenga respuesta al respecto. Parece deducirse que hay diversos tipos de procesos participativos cuando esa tipología no se aborda en ningún lugar del proyecto de decreto, al menos bajo ese nombre, salvo que “procesos participativos” sea otra forma de denominar a los “instrumentos de participación”, lo que no parece que sea así por cuanto el artículo 24 distingue entre procesos e instrumentos de participación.

→ El modo de articular la redacción del apartado no concuerda bien. Obsérvese: “Se articularán mediante estos procesos participativos las actuaciones ..., así como aquellos procesos participativos que, al margen del mismo, se acuerden realizar de acuerdo con los siguientes apartados”.

En definitiva, las reflexiones anteriores permiten concluir que no hay necesidad de incluir este apartado, entre otras razones, porque el inicio de los procesos de participación ciudadana parece ser el mismo para todos.

El artículo 23.2 prevé que la iniciativa para llevar a cabo un proceso de participación ciudadana pueda partir de cualquier consejería, en colaboración con el órgano directivo competente en materia de participación ciudadana. Pues bien, surge la duda acerca de cómo se va a llevar a cabo esa colaboración, es decir, en qué va a consistir exactamente esa colaboración que debe brindar el órgano competente en materia de participación ciudadana.

Lo comentado en la observación X respecto a los procedimientos de decisión, se reproduce en relación con la referencia a “*cualquier procedimiento de decisión*” contenida en el artículo 23.3.

El artículo 23.4 habla de celebrar acuerdos de colaboración entre órganos directivos de una misma Administración Pública que versen sobre los procedimientos participativos que tales órganos quieran desarrollar, previendo también que aquellos se formalicen en documento público.

Aunque se hable de acuerdos de colaboración, parece que realmente se trata de convenios, resultando que estos, en cuanto acuerdos con efectos jurídicos, solo pueden celebrarse entre distintas personas jurídico públicas entre sí o con sujetos de derecho privado (art. 47.1 Ley 39/2015, de 1 de octubre), y no entre órganos de una misma Administración Pública.





A su vez, lo de la formalización de esos “acuerdos” en documento público tampoco se comprende muy bien. Las clases de documentos públicos se regulan en el artículo 317 de la Ley de Enjuiciamiento Civil (Ley 1/2000, de 7 de enero) y, a la vista de este precepto, se infiere que quizás la intención sea la de elevar esos “acuerdos” a escritura pública, no alcanzando a vislumbrarse la finalidad de crear esta necesidad.

Por otro lado, el apartado c) de este precepto prevé la designación de un equipo de coordinación técnica para desarrollar y realizar el seguimiento operativo del proceso participativo, equipo que estará integrado “*por un número reducido de personal técnico a propuesta de los órganos directivos implicados*”. Se propone especificar cuántos van a ser los miembros del equipo de coordinación técnica, así como el número de los integrantes de ese total que ha de ser propuesto por cada uno de los órganos directivos implicados.

XVIII. Del artículo 24 se desprende que el proyecto de participación ciudadana se elabora una vez se ha decidido llevar a cabo un proceso de participación ciudadana. De ahí que se sugiera que, en el apartado 2, cuando se define el concepto de proyecto de participación ciudadana, se hable de “*planificación operativa del proceso de participación ciudadana*” en lugar de “*planificación operativa de los procesos de participación ciudadana*”, porque lo que se planifica es un solo proceso, el que se ha acordado poner en marcha.

XIX. En el artículo 25 se podría añadir un nuevo apartado que obligue a las consejerías y organismos públicos a efectuar, al final de cada año natural, un informe resumen de las diversas memorias de evaluación de los procesos de participación ciudadana llevados a cabo durante el año en curso, como forma de ayudar al órgano competente en materia de participación ciudadana a realizar la evaluación final del programa de participación ciudadana prevista en el artículo 8.6.

XX. El artículo 30.2 establece:

“2. Las entidades ciudadanas presentarán en cada proceso participativo que se articule mediante los foros a los que se refiere el artículo 33 en el que participen, una candidatura compuesta por una mujer y un hombre. A la vista del resultado de la votación, el organismo impulsor del instrumento, de conformidad con las entidades elegidas, designará de entre las dos personas propuestas la que representará a la entidad de forma que se cumpla con la





representación equilibrada de hombres y mujeres indicada en el apartado anterior”.

En relación con este apartado, procede señalar que no queda claro quien participa en esa votación.

Por otra parte, y sin perjuicio de esclarecer el sentido de esa votación y quien puede o debe participar en ella, se propone la siguiente redacción alternativa:

“2. Las entidades ciudadanas presentarán en cada proceso participativo en el que participen y que se articule mediante los foros a los que se refiere el artículo 33, una candidatura compuesta por una mujer y un hombre. A la vista del resultado de la votación, el organismo impulsor del instrumento, de conformidad con las entidades elegidas, designará de entre las dos personas propuestas la que representará a la entidad, de forma que se cumpla con la representación equilibrada de hombres y mujeres indicada en el apartado anterior”.

XXI. El artículo 31.7 postula que *“El órgano directivo competente en materia de participación ciudadana administrará estos medios electrónicos para garantizar el código de conducta contemplado en el artículo 29”.*

No parece muy acertado el uso de la expresión subrayada si lo que se pretende es garantizar que las aportaciones ciudadanas respeten el código de conducta. En este sentido, sería más adecuado hablar de *“supervisar las aportaciones ciudadanas para garantizar que cumplen con el código de conducta”.*

XXII. El artículo 32 regula las consultas públicas y prevé que estas puedan versar sobre anteproyectos de ley y proyectos de disposiciones de carácter general.

El artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, regula, con carácter básico, la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de ley y reglamentos previendo, en su apartado 1, que con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o reglamento se sustancie una consulta pública.

En consecuencia, y en aras de una mayor claridad y seguridad jurídica, se sugiere excluir de las consultas públicas del artículo 32 a los proyectos o anteproyectos de ley o de reglamento, con el fin de evitar duplicidades





innecesarias y solapamiento de procedimientos, toda vez que, según se ha dicho, esta es una cuestión ya regulada por una norma básica.

Por consiguiente, y en pura coherencia con lo comentado, habrá de suprimirse también el apartado 5 del precepto.

XXIII. En relación con el artículo 34, relativo a las iniciativas ciudadanas, se significa lo siguiente:

→ En el apartado 1 debiera matizarse que el procedimiento de regulación a promover por los ciudadanos y entidades ciudadanas a través de las iniciativas ciudadanas es de carácter reglamentario, pues la iniciativa legislativa popular ya está regulada.

→ En los apartados 2, 3 y 5 se sugiere no hacer remisión a la Ley 9/1984, de 22 de noviembre, reguladora de la iniciativa legislativa popular de los Ayuntamientos y Comarcas, sino especificar de forma expresa las materias que quedan excluidas de las iniciativas ciudadanas (apartado 2), los documentos que deben acompañar al escrito regulado en el apartado 3, y las causas de inadmisibilidad referidas en el apartado 5, pues así queda todo mucho más claro y desvinculado de ese otro procedimiento.

→ En los apartados 4 y 5 se habla de una “*comisión promotora*” pero no se explica en qué consiste ni quién la constituye.

→ El apartado 4 impone a la consejería competente en materia de participación ciudadana la obligación de realizar una serie de actuaciones en un plazo de 30 días “*a partir de la recepción de la información contemplada en el apartado anterior*” (el 3), entre las cuales se encuentra el registro de la iniciativa ciudadana y la solicitud de informes y estudios a las consejerías oportunas. Acto seguido el apartado 5 establece que, a la vista de los estudios e informes recibidos, dicha consejería “*examinará la documentación remitida y, en el plazo de otros treinta días a partir del registro, se pronunciará sobre su admisibilidad*”.

La primera duda que se suscita respecto de este último plazo de 30 días es la de a partir de qué fecha de registro de documentos se computa, porque si lo es a partir del día del registro de la iniciativa a que se refiere el apartado 4 es muy probable que dicho plazo sea de difícil cumplimiento. Ahora bien, si esos 30 días se cuentan a partir de la recepción de los estudios o informes solicitados, el cumplimiento del plazo queda facilitado.

→ El apartado 6 reza:





necesidad de que intervenga la Junta Electoral de la Comunidad Autónoma, y sin hacer remisiones a la normativa reguladora del procedimiento de iniciativa legislativa popular?

Por último, ¿se ha planteado la posibilidad de regular los requisitos que deben reunir las firmas recabadas para que sean auténticas y que el promotor de la iniciativa pueda presentar esta acompañada ya de las 2000 firmas de apoyo, de manera que el control de este requisito sea previo y consustancial a la admisión de la iniciativa? En cierto modo, ello simplificaría un poco el procedimiento.

→ A partir del apartado 8, se produce mucha confusión porque da la sensación de que se entra a desarrollar matices del procedimiento de elaboración de los reglamentos, algo con lo que hay que llevar cuidado, pues este es un procedimiento regulado por una ley y, por consiguiente, no se puede modificar por un reglamento, aunque sí desarrollarse en alguno de sus extremos, razón por la que hay que ser muy cautelosos y rigurosos, máxime cuando, a la postre, tal procedimiento legal es susceptible de poder ser modificado en un tiempo relativamente breve por la obligación de adaptar esa ley regional a la nueva normativa básica.

Así las cosas, llegados al apartado 8, parece inferirse que el éxito de la iniciativa ciudadana se produce cuando el órgano competente ordena el inicio del procedimiento de elaboración del reglamento en cuestión. En este sentido, cabe recordar que el artículo 53 de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia, regula el procedimiento de elaboración de los reglamentos, y que este se inicia a través de propuesta del órgano directivo competente por razón de la materia dirigida al consejero del que depende. Ello obliga a adaptar el apartado 8 al tenor de dicho precepto legal, toda vez que este apartado estipula que, una vez verificada la recepción de las 2000 firmas, *“se dará traslado a la Consejería competente en la materia objeto de la iniciativa ciudadana para que ... dicte una resolución ordenando el inicio de la tramitación de la disposición reglamentaria propuesta”*. Además, hay que tener en cuenta que la resolución es un acto administrativo que pone fin a un procedimiento administrativo, razón por la que el uso de ese vocablo para ordenar el inicio de un procedimiento debe sustituirse por el de acto o acuerdo. Por tanto, teniendo en cuenta que la propuesta de inicio de un procedimiento de elaboración de un reglamento ha de ir acompañada de una serie de documentos, entre los que se encuentra el borrador de anteproyecto de reglamento, el apartado 8 podría quedar redactado como sigue:





“Una vez ... (no se transcribe esta parte por sí, de acuerdo con observaciones anteriores, se modificara su redacción) ... se dará traslado a la consejería competente en la materia objeto de la iniciativa ciudadana para que proceda a la elaboración de un texto de anteproyecto de disposición administrativa de carácter general que verse sobre dicha iniciativa, como requisito necesario para poder iniciar el oportuno procedimiento de elaboración de los reglamentos, en su caso, que se regirá por su normativa específica. En la elaboración de dicho texto participarán los promotores de la iniciativa ciudadana y quien se estime oportuno”.

→ Con respecto al apartado 9 no hay nada que objetar, por cuanto introduce una novedad que, sin alterar el procedimiento de elaboración de los reglamentos, resulta compatible con él y con la filosofía de las iniciativas ciudadanas. Simplemente matizar dos aspectos:

- El órgano competente para aprobar un proyecto de disposición de carácter general es el Consejo de Gobierno. Por tanto, sustitúyase “órgano competente” por “Consejo de Gobierno”.
- Complétese la palabra “procedimiento” del final del apartado 9 con “procedimiento de elaboración del reglamento”.

→ El apartado 10 resulta farragoso. Intuimos que regula una especie de procedimiento de elaboración del primer borrador de anteproyecto, el que, en su caso, acompañaría a la propuesta del artículo 53.1 de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre. En consecuencia, se propone su supresión o su simplificación y ubicación en otro lugar del artículo 34.

Así las cosas, el orden de los apartados 9 en adelante se reestructuraría de la siguiente manera: los apartados 10 y 11 pasarían a ser los números 9 y 10, respectivamente; el 9, pasaría a ser el 11, y el 12 quedaría como está.

A título de ejemplo, la estructuración podría quedar como sigue:

“8. Una vez ... se dará traslado a la consejería competente en la materia objeto de la iniciativa ciudadana para que proceda a la elaboración de un texto de anteproyecto de disposición administrativa de carácter general que verse sobre dicha iniciativa, como requisito necesario para poder iniciar el oportuno procedimiento de elaboración de los reglamentos, en su caso, que se regirá por su normativa específica. En la elaboración de dicho texto participarán los promotores de la iniciativa ciudadana y quien se estime oportuno”.

9. Elaborado el texto de anteproyecto de disposición administrativa de carácter general, el órgano competente en la materia objeto de la iniciativa decidirá si inicia o no el correspondiente procedimiento de elaboración del reglamento, o si propone la toma en





consideración de ese texto como anteproyecto de ley rechazando, en consecuencia, la iniciativa ciudadana, motivando en todo caso su decisión.

10. El acto administrativo referido en el apartado anterior será notificado a los proponentes. Ahora bien, este acto administrativo no será susceptible de recurso.

(Si se prefiere, se pueden refundir los dos apartados en uno)

11. Antes de que el proyecto de disposición de carácter general se someta a la aprobación del Consejo de Gobierno, los promotores tendrán la posibilidad de presentar la iniciativa ciudadana en una audiencia pública en la que podrán expresar su opinión sobre las modificaciones propuestas por los diferentes organismos y agentes consultados a lo largo del procedimiento de elaboración del reglamento.

12. La plataforma tecnológica de participación ciudadana dará información detallada del procedimiento y de la documentación derivada de cada una de las iniciativas ciudadanas registradas”.

XXIV. En el artículo 36.4, regulador de las fases de los presupuestos participativos, convendría concretar algunos pequeños extremos de índole procedimental. Así pues:

→ En el subapartado a) se dice que el Consejo de Gobierno decide qué programas presupuestarios deben someterse a este proceso participativo y su cuantía máxima. Ahora bien, no especifica quien o quienes eleva/n esa propuesta al Consejo de Gobierno.

→ En el subapartado c) se podría especificar el tiempo que va a durar la consulta pública sobre las propuestas de actuación.

→ En el subapartado d) sería conveniente establecer quién hace la selección final de las propuestas sometidas a consulta y prever que esa selección vaya precedida de un informe del órgano seleccionador, en el que motive las razones de esa selección conforme a los criterios expresados en dicho subapartado.

→ En el subapartado f) también convendría regular quién lleva a cabo la fase de seguimiento del proceso participativo, a quién se da cuenta de ese seguimiento y cómo se efectúa dicho seguimiento.

XXV. Con carácter general, se considera que el título VI, dedicado a la participación ciudadana de los murcianos residentes en el exterior, apenas desarrolla esa participación. De los dos artículos que integran el mencionado título, el 37 no contiene ninguna medida que fomente o facilite la participación





efectiva de los murcianos residentes en el exterior. A su vez, el artículo 38 habla en su apartado 1 de *“instrumentos telemáticos que singularicen su participación”* pero sin explicar nada acerca de ellos, y en su apartado 2, crea *“un canal permanente de comunicación, opinión y propuestas en la plataforma tecnológica de participación ciudadana”*, del que tampoco se aporta mucha información.

XXVI. Por lo que atañe al artículo 40, se formulan las siguientes observaciones:

→ En el apartado 1 debe sustituirse la palabra “resolución” por “acuerdo” o “acto”, porque no estamos ante un acto que ponga fin a procedimiento administrativo alguno, y adecuarse la concordancia de género en la redacción.

→ El apartado 5 regula las causas del cese de los vocales del Consejo Asesor Regional, previendo en su subapartado b) como causa de cese *“el abandono del cargo en función del que fueron nombrados, estimándose producido el mismo por la inasistencia reiterada del representante nombrado, o de la persona que lo sustituya, en su caso, durante al menos cuatro sesiones del Consejo de manera continuada”*.

Se considera que se está confundiendo abandono del cargo con inasistencia. Y es que una cosa es cesar en el puesto de trabajo cuya ocupación ha motivado el nombramiento del empleado público como vocal del Consejo y otra no asistir a las reuniones. La no asistencia a las reuniones no es abandono del cargo sino dejación de funciones. Por tanto, se pueden contemplar como causas independientes el cese en el puesto de trabajo por cuya ocupación se produjo la designación, por un lado, y la inasistencia a las reuniones del Consejo, por otro, o, si solo se quiere introducir como causa de cese la referida inasistencia, convendría suprimir del subapartado b) la sintaxis *“abandono del cargo en función del que fueron nombrados, estimándose producido el mismo por la”*.

→ El apartado 6 suscita la duda de que en caso de que se provea la vacante anticipada de un miembro del Consejo, no se dice cuánto tiempo va a durar el mandato de ese nuevo miembro, si 4 años completos o lo que reste hasta la finalización del mandato del vocal restituido. Sería conveniente aclarar esta cuestión.





Es cuanto procede informar en relación con el Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

V °B °

LA JEFA DEL SERVICIO JURÍDICO

Ana Helena Fernández Caballero

LA ASESORA JURÍDICA

Yolanda Meseguer Montalvo

EL VICESECRETARIO

Fdo. Guillermo Insa Martínez

16/02/2017 09:30:55

16/02/2017 09:07:19 Firmante: INSA, MARTINEZ, GUILLERMO

16/02/2017 09:45:15

Firmante: MESEGUER MONTALVO, YOLANDA

Firmante: FERNANDEZ CABALLERO, ANA HELENA

Este es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico administrativo archivado por la Comunidad Autónoma de Murcia, según el artículo 27.3.c) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
Su autenticidad puede ser contrastada accediendo a la siguiente dirección: <https://sede.carm.es/verificardocumentos> e introduciendo el código seguro de verificación (CSV) 4618fa1e-aa04-2616-726642127713

